This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

3 2044 103 242 574

Digitized by Google

143
4
1,50

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

5895

23

5965
10210

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DE LA MÉDIATION

(Étude de Droit International)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Samedi 26 Mai 1900, à 10 heures

PAR

CHARLES FOURCHAULT

Président : M. RENAULT.
Suffragants : MM. LAINÉ, PILLET, *Professeurs.*

PARIS
LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR
14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13
1900

Digitized by Google

143
4

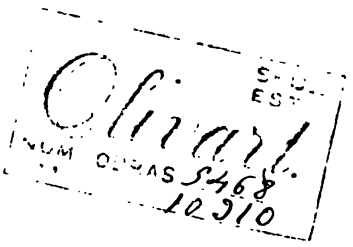
Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

THÈSE

POUR LE DOCTORAT



Digitized by Google

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Digitized by Google

33
n. S.
g 3 2

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DE LA MÉDIATION

(Étude de Droit International)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS
Sera soutenu le Samedi 26 mai 1900, à 10 heures.

PAR

CHARLES FOURCHAULT

Président : M. RENAULT.
Suffragants : MM. LAINÉ, PILLET, *Professeurs.*

PARIS
LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR
14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13
1900

Digitized by Google

Digitized by Google

DE LA MÉDIATION

INTRODUCTION

Les États sont comme les particuliers : des querelles viennent parfois troubler leurs rapports. Toutefois, tandis que les particuliers les règlent généralement d'une manière pacifique, les États recourent souvent, pour les résoudre, aux moyens violents, particulièrement à la guerre. Est-il donc essentiel d'entreprendre celle-ci à tout propos? Ne serait-il pas aussi avantageux de régler les conflits internationaux par des moyens pacifiques?

La réponse à cette double question ne peut être douteuse : la guerre est toujours un fléau public, même pour le vainqueur, et les solutions pacifiques vident souvent les différends d'une manière aussi heureuse que les solutions violentes. Les États sont donc inexcusables de ne pas recourir aux premières, toutes les fois que cela leur est possible.

Les moyens pour y parvenir ne manquent pas d'ailleurs : l'un des principaux est la médiation. C'est un moyen que

Digitized by Google

les auteurs ont un peu délaissé pour l'arbitrage ; mais il peut rendre autant de services que celui-ci pour le maintien de la paix dans le monde. Aussi nous nous proposons d'en présenter une étude approfondie.

Nous diviserons notre sujet en trois parties. Dans la première, nous ferons la théorie de la médiation : nous en étudierons d'abord les caractères et les bases ; puis nous verrons quel doit être le rôle du médiateur, des parties contendantes et des États neutres ; enfin nous comparerons la médiation avec les bons offices, avec l'arbitrage et avec l'intervention. Dans la deuxième partie, nous ferons l'historique de la médiation depuis l'antiquité jusqu'à l'époque actuelle et nous verrons, à ce sujet, le rôle qu'a joué et que pourrait jouer le Pape comme médiateur. Enfin, dans la troisième partie, nous traiterons de la médiation obligatoire et nous montrerons les avantages qu'elle présenterait au point de vue de la paix.

Digitized by Google

PREMIÈRE PARTIE

THÉORIE DE LA MÉDIATION

CHAPITRE PREMIER

CARACTÈRES ET BASES DE LA MÉDIATION

I

La médiation est un acte par lequel un ou plusieurs États tiers, tantôt sur la demande des parties contendantes, tantôt de leur propre initiative librement acceptée, tantôt même par suite de stipulations antérieures, se font les intermédiaires officiels d'une négociation, dans le but de résoudre amiablement un conflit pendant entre deux ou plusieurs autres États.

D'après cette définition, on voit que la médiation peut être offerte aux parties contendantes par un ou plusieurs États tiers ou demandée par les parties contendantes à un ou plusieurs États tiers. Elle peut encore être offerte par une puissance qui y a été engagée par une autre. Qu'elle soit offerte ou demandée, la médiation doit être acceptée, dans le premier cas par les parties contendantes, dans le

Digitized by Google

second par les puissances tierces. L'acceptation doit être formelle; mais elle peut être faite avec ou sans conditions. Particulièrement, l'acceptation des parties contendantes doit être unanime: le refus d'une seule d'entre elles empêcherait la médiation de s'exercer, car aucune puissance ne peut être contrainte d'accepter des médiateurs malgré elle. Il faut d'ailleurs distinguer la médiation et les médiateurs: des puissances litigantes peuvent être d'accord pour mettre fin à leur querelle par la médiation; mais elles peuvent ne pas s'accorder sur le choix des médiateurs. Or, dans les deux cas, il est nécessaire que l'accord soit parfait entre toutes les parties. Par suite, quand une seule des parties a demandé sa médiation à un État tiers, celui-ci doit se faire accepter comme médiateur par les autres. On peut donc dire que, lorsque la médiation a été offerte ou demandée, l'acceptation soit des parties contendantes, soit des puissances tierces, donne à la médiation le caractère d'un contrat et constitue une base qui fait de la médiation un droit et un devoir : pour les puissances qui l'ont offerte ou auxquelles elle a été demandée, droit et en même temps devoir de l'exercer; pour les parties, qui l'ont demandée ou auxquelles elle a été offerte, droit d'exiger que les médiateurs l'exercent et en même temps devoir de la subir.

Il s'ensuit qu'à partir de l'acceptation, la médiation ne peut plus être refusée: ni les puissances tierces ni les parties contendantes ne peuvent revenir sur leur acceptation. Il ne faut cependant pas pousser cette règle trop loin : elle ne doit en somme s'appliquer qu'en principe, c'est-à-dire qu'il ne peut y être dérogé sans raison. Mais il peut se présenter des cas où la dérogation est permise, des cas où les puissances tierces comme les puissances

Digitized by Google

litigantes peuvent arrêter la médiation : par exemple, si les médiateurs montrent d'une manière trop ostensible de la partialité pour l'une des parties, l'autre a évidemment le droit de couper court à la médiation ; de même, si les parties créent des difficultés au médiateur dans l'exercice de la médiation, celui-ci a également le droit de se démettre de ses fonctions. Mais on voit que, dans ces cas, la médiation a commencé à être exercée et l'on ne peut guère dire que les puissances, tant celles qui l'exercent que celles qui la subissent, reviennent sur leur acceptation. Ce n'est pas la médiation elle-même qui est atteinte ici ; c'en est en quelque sorte l'exercice qui est rendu impossible par la faute soit des puissances contendantes, soit des médiateurs eux-mêmes. La médiation subsiste, c'est l'exercice qui en est suspendu ; mais il peut être repris d'un commun accord.

La médiation ne résulte pas toujours de ce fait qu'elle est offerte ou demandée. Souvent elle s'appuie sur des conventions, telles que des traités de médiation ou de garantie. Dans ce cas, elle n'a pas besoin d'être acceptée, car elle ne peut être refusée sans manquer à la bonne foi due aux traités : l'acceptation résulte en effet de la convention elle-même, elle y est contenue. Dès lors, la médiation a ici pour base la convention et elle constitue un véritable contrat. Au cas où l'acceptation est exigée, nous venons de voir que la médiation a aussi le caractère d'un contrat : mais alors le contrat est souvent fictif, ici il est toujours réel. La médiation peut naturellement être soumise à des conditions par les conventions et, dans ce cas, les droits et les devoirs tant des parties contendantes que des puissances tierces dépendent de ces conditions. Si le médiateur n'est lié par la convention qu'avec une des puis-

Digitized by Google

sances litigantes, la médiation ne peut s'exercer sans avoir été acceptée par la puissance qui n'est pas partie à la convention, et, dans ce cas, c'est l'acceptation de cette dernière qui forme le point de départ de la médiation.

Quand la médiation s'appuie sur une convention, elle est donc obligatoire. Mais l'expression « médiation obligatoire » a deux sens tout à fait différents. Tantôt elle signifie que les puissances contractantes sont obligées de recourir à la médiation : tel est le sens de l'article 12 (1er alinéa) de l'Acte général de Berlin du 26 février 1885 et de l'article 1er du traité de Bogota du 28 avril 1894 entre l'Espagne et la Colombie (1). Tantôt, au contraire, les mots « médiation obligatoire » veulent dire que les puissances contractantes sont chacune obligées d'accepter d'être médiatrices des différends des autres, si elles en sont requises : c'est cette signification qu'ont l'article 1er du traité de 1858 entre les États-Unis et la Chine, l'article 1er du traité du 26 juin 1884 entre l'Italie et la Corée et l'article 1er (§ 2, du traité de Séoul du 4 juin 1886, entre la France et la Corée (2). L'article 8 du traité de Paris du 30 mars 1856 a les deux sens (3).

II

La médiation a une très grande étendue. Elle peut être employée pour résoudre toutes sortes de questions, questions juridiques, questions politiques, questions pécu-

(1) Voir plus loin, 2e partie, ch IV, sect. I, p. 186.
(2) Voir plus loin, 2e partie, ch. IV, sect. I, p. 186.
(3) Voir plus loin, 2e partie, ch. IV, sect. I, p. 182.

Digitized by Google

niaires; pour prévenir ou terminer une querelle; pour empêcher une guerre ou y mettre fin. Dans ce cas, la médiation devrait avoir pour effet normal de faire cesser les hostilités: celles-ci devraient être arrêtées, dès que la médiation a été acceptée, au cas où l'acceptation est nécessaire, et, quand la médiation s'appuie sur une convention, dès qu'elle a été offerte par le médiateur ou requise par les belligérants. Disons d'ailleurs que ce dernier cas se présente rarement en fait, car une convention de médiation a généralement pour but de prévenir une guerre plutôt que de la terminer.

Cette conséquence de la médiation paraît avoir été admise à la conférence de La Haye (1899) par le comte Nigra, dans son amendement au projet russe. L'article 5 (1) de cet amendement dit en effet que « la proposition de médiation ou d'arbitrage, tant qu'elle n'est pas formellement acceptée par toutes les parties en litige, ne peut avoir pour effet, sauf convention contraire, d'interrompre, retarder ou entraver la mobilisation et autres mesures préparatoires, ainsi que les opérations militaires en cours ». Or, il paraît résulter de là que, quand la proposition de médiation est acceptée, cette acceptation a pour effet d'arrêter la mobilisation, ainsi que les hostilités. Mais la conférence de La Haye a refusé d'admettre cette conséquence et l'a formellement déclaré dans la Conven-

(1) *La Conférence de la Paix* (*La Haye, 18 mai-29 juillet 1899*), par A. Geouffre de Lapradelle, dans la *Revue générale de droit international public*, t. VI, 1899, p. 760, note 2.

Digitized by Google

tion (art. 7) (1). La clause « sauf convention contraire » a, il est vrai, été réservée, de sorte que les belligérants pourront, comme par le passé, conclure un armistice ou une suspension d'armes; mais il est curieux de noter que, dans la pratique, la règle sera désormais, que l'acceptation de la médiation n'a aucun effet sur la mobilisation ou les opérations militaires.

La médiation peut même être employée, sans qu'il y ait de conflit spécial : par exemple, elle peut réconcilier des puissances qui, sans avoir aucune querelle, n'entretiennent pas entre elles de bons rapports. Elle s'applique en somme aux cas les plus divers et l'on peut dire qu'aucun conflit, qu'aucune question ne lui échappe.

Nous excepterons cependant les conflits entre un État civilisé et un État barbare. Dans ce cas, la médiation est impossible, parce qu'elle ne peut pas se produire à l'égard de l'État barbare : en effet, les peuples non civilisés ne reconnaissent que la force et l'on ne peut appliquer le droit international qu'à ceux qui en admettent l'existence.

Une autre question assez délicate est celle de savoir si la médiation peut avoir lieu dans les guerres civiles. Pour Dudley Field (2), « aucune nation ne peut offrir sa médiation entre un État et ses sujets engagés dans une

(1) Article 7 : « L'acceptation de la médiation ne peut avoir pour effet sauf convention contraire, d'interrompre, de retarder ou d'entraver la mobilisation ou autres mesures préparatoires à la guerre. — Si elle intervient après l'ouverture des hostilités, elle n'interrompt pas, sauf convention contraire, les opérations militaires en cours. » A. Geouffre de Lapradelle, dans la *Rev. gén. de dr. int. public*, t. VI, 1899, p. 764, note 1.

(2) *Projet d'un Code international*, par D. Dudley Field (trad. Alb. Rolin), liv. II, 5e division, art. 963 *in fine*, p. 695.

Digitized by Google

guerre civile ». Lawrence (1) n'est pas aussi affirmatif. Cependant il trouve que la médiation dans les guerres civiles est difficile, parce que « le fait même des négociations relatives à une médiation, implique l'existence séparée de chacun des belligérants, existence que l'ancien gouvernement n'est pas ordinairement disposé à admettre pour le parti insurgé, avant qu'il ne soit préparé à la reconnaissance pleine et entière de celui-ci ».

Il est évident que cette raison a quelque valeur et qu'elle a pu empêcher quelquefois la médiation dans les guerres civiles. Quant à nous, nous ne pensons pas que la reconnaissance d'insurgés comme belligérants soit nécessaire pour l'exercice de la médiation et que celle-ci implique en aucune façon cette reconnaissance. C'est l'avis de Wheaton (2) : « L'usage approuvé des nations, dit-il, autorise la proposition par un État de ses bons offices ou de sa médiation pour l'arrangement des dissensions intérieures d'un autre État ». « La pratique des nations, dit de même Calvo (3), autorise un État à proposer ses bons offices ou sa médiation pour apaiser soit les différends survenus entre deux ou plusieurs États, soit les dissensions intestines d'un pays ». Et, en effet, la médiation s'est produite assez souvent dans les guerres civiles. Il est même remarquable qu'en Portugal en 1847 et dans le royaume de

(1) *Commentaire sur les éléments du droit international et sur l'histoire des progrès du droit des gens de Henry Wheaton,* par W. B. Lawrence, 2e partie, ch. I, XIII, t. II, p. 474.

(2) *Éléments du droit international*, par H. Wheaton, 2e partie, ch. I, § 13, t. I, p. 94.

(3) *Le droit international théorique et pratique*, par Ch. Calvo, 1re partie, liv. III, § 207, t. I, p. 352.

Digitized by Google

Naples en 1849, ce furent les insurgés qui la refusèrent (1).

La médiation dans l'intérieur des États peut d'ailleurs s'appuyer, comme le remarque également Wheaton (2), « sur des conventions positives, telles que des traités de médiation et de garantie », et, en fait, ce sont souvent des conventions de ce genre qui lui ont donné naissance, comme dans le canton de Genève en 1738, en 1768 et en 1782 (3).

Tout cela prouve que la règle posée par Lawrence est très contestable et il est lui-même obligé de reconnaître qu'elle n'est pas « d'une application universelle » (4).

III

Le but de la médiation est de ramener le bon accord entre les parties contendantes. Pour cela, le médiateur fait à celles-ci des propositions de conciliation ; mais il n'est nullement nécessaire que ses propositions soient strictement conformes au droit, elles doivent tendre avant tout à procurer un accommodement. Aussi le médiateur demande-t-il ordinairement aux parties de se faire mutuellement des concessions sur leurs prétentions respectives. La médiation consiste, en effet, le plus souvent dans une transaction et c'est à faire transiger les contendants, que tendent presque toujours les efforts du médiateur.

(1) Voir plus loin, 2e partie, ch. IV, sect. II, p. 211 et 215.
(2) Wheaton, 2e partie, ch. I, § 13, t. I, p. 94.
(3) Voir plus loin, 2e partie, ch. III, sect. II, p. 154 à 157.
(4) Lawrence, 2e partie, ch. I, XIII, t. II, p. 474.

Digitized by Google

Disons que d'ailleurs (et c'est là le trait caractéristique de la médiation) les solutions proposées par le médiateur ne sont pas obligatoires : les parties peuvent les accepter ou les rejeter, elles conservent à cet égard une entière liberté. La conférence de La Haye (1899) a cru utile de rappeler ce caractère essentiel de la médiation et des bons offices. « Les bons offices et la médiation, dit l'article 6 de la Convention (1), soit sur le recours des parties en conflit, soit sur l'initiative des puissances étrangères au conflit, ont exclusivement le caractère de conseil et n'ont jamais force obligatoire. » Et le mot « jamais » a été employé à dessein, car il a été substitué au mot « point » sur la proposition de M. Renault (2).

IV

La médiation prend fin de trois manières : par la réconciliation des parties, par leur non réconciliation ou par l'inutilité de la médiation elle-même. Dans le premier cas, on dit que la médiation a réussi et un traité vient généralement sceller l'accord des parties. Pourtant ce n'est pas indispensable et, quand la médiation ne met pas fin à une guerre ou à un différend sérieux, les parties peuvent se réconcilier sans signer aucun acte. Au cas où la médiation cesse sans avoir ramené l'accord entre les contendants, on dit qu'elle a échoué. Cela peut arriver, soit que les

(1) Geouffre de Lapradelle, dans la *Rev. gén. de dr. int. public*, t. VI, 1899, p. 764, note 1.

(2) Voir procès-verbaux du Comité d'examen de la troisième commission, p. 78.

Digitized by Google

parties rompent les négociations, soit qu'elles refusent de renouveler un armistice et reprennent les hostilités, soit encore que le médiateur, ne pouvant parvenir à les accorder, renonce à ses fonctions par suite de son impossibilité de réussir. Ce dernier cas a même été spécifié à la conférence de La Haye (1899). L'article 5 de la Convention dit en effet (1) : « Les fonctions du médiateur cessent du moment où il est constaté, soit par l'une des parties en litige, soit par le médiateur lui-même, que les moyens de conciliation proposés par lui ne sont pas acceptés. »

Enfin la médiation devient inutile par suite de circonstances qui lui retirent sa raison d'être. Ces circonstances sont au nombre de deux : ou bien le différend qui avait donné naissance à la médiation, a disparu ; ou bien les parties se sont réconciliées au moyen de négociations directes. Il faut remarquer, à ce sujet, que la médiation n'empêche pas les négociations directes. Les parties contendantes qui ne parviennent pas à terminer leur querelle par la médiation, peuvent très bien chercher à s'accorder directement et sans intermédiaire. La médiation ne cesse pas pour cela ; elle continue concurremment avec les négociations directes. Nous verrons plus loin (2) que, dans ce cas, la seule chose qui soit exigée des parties, c'est de négocier ouvertement et sans se cacher du médiateur.

V

La médiation peut être individuelle ou collective. Elle

(1) Geouffre de Lapradelle, dans la *Rev. gén. de dr. int. public*, t. VI, 1899, p. 764, note 1.

(2) Voir plus loin, 1re partie, ch. II, I, p. 35.

Digitized by Google

est individuelle, quand elle est exercée par une seule puissance, et collective, quand elle l'est par plusieurs. Le plus souvent, la médiation collective s'exerce au moyen des congrès et des conférences. « Les congrès et les conférences sont, en effet, dit Pradier-Fodéré (1), un moyen auquel les États ont parfois recours pour aplanir et concilier collectivement et en commun les différends internationaux, particulièrement ceux qui portent sur des questions d'intérêts complexes. »

Mais qu'entend-on par congrès et par conférence ? Y a-t-il une différence entre ces deux termes ? Les auteurs ne sont pas d'accord à ce sujet. Les uns n'en voient aucune, les autres, bien plus nombreux, en voient plusieurs ; et, parmi ces derniers, il y a encore une grande divergence d'opinions. Mais il n'est guère utile de passer en revue ces diverses opinions, car elles ne présentent qu'un intérêt théorique, et il est plus intéressant d'étudier la question au point de vue pratique, c'est-à-dire de voir quelle différence les gouvernements semblent faire entre les congrès et les conférences.

On peut dire que les gouvernements n'ont eu aucune base fixe pour distinguer les congrès et les conférences et l'on voit qu'ils ont donné souvent le nom de congrès à ce qui n'était qu'une conférence et le nom de conférence à ce qui aurait dû être appelé congrès. Ainsi les réunions diplomatiques de Châtillon-sur-Seine (1814), d'Aix-la-Chapelle (1818), de Carlsbad (1819), ont été appelées

(1) *Traité de droit international public européen et américain*, par P. Pradier-Fodéré, 2e partie, titre II, ch. I, sect. I, nº 2393, t. VI, p. 219.

Digitized by Google

congrès ; au contraire, celles de Paris (1860-1861), de Berlin (1884-1885), de Constantinople (1885-1886), de Bruxelles (1889), de La Haye (1899), ont été appelées conférences. Or, il est difficile de justifier cette différence, car, en comparant ces diverses assemblées, on constate que les secondes ont été plus importantes que les premières, et, dès lors, il eût été plus naturel de nommer celles-ci conférences et les autres congrès.

D'abord le nombre des États représentés était plus grand dans les conférences que dans les congrès. Tandis qu'il n'y avait à Châtillon-sur-Seine et à Aix-la-Chapelle, que la France, l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie, et à Carlsbad que les plus importants des États composant la Confédération germanique, il y avait à Paris six États de représentés, à Berlin quatorze, à Constantinople sept, à Bruxelles quinze et à La Haye vingt-six.

En outre les questions à résoudre étaient plus importantes dans les conférences que dans les congrès. Le congrès de Châtillon-sur-Seine avait pour but d'amener la paix entre la France et les puissances alliées. A Aix-la-Chapelle, il ne s'agissait que d'examiner l'état intérieur de la France et de décider si l'occupation de positions militaires sur le territoire français par un corps de troupes alliées devait cesser ou si elle devait être continuée. Enfin, à Carlsbad, les États de la Confédération germanique voulaient assurer la tranquillité de l'Allemagne, en prenant des mesures contre le libéralisme, le mouvement révolutionnaire, les associations démagogiques, la presse et les universités, et en consacrant le droit d'intervention de la diète dans les affaires intérieures des États allemands. L'objet des conférences embrassait un cercle plus vaste. Celle de Paris touchait à la question

Digitized by Google

d'Orient : elle avait pour but de régler la coopération offerte à la Turquie par la France, l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie, et acceptée par le sultan, en vue de faire cesser les troubles de Syrie, et de prendre des mesures pour arrêter l'effusion du sang et assurer la protection des chrétiens. Celle de Berlin avait pour but de régler les conditions les plus favorables au développement du commerce et de la civilisation dans certaines régions de l'Afrique, d'assurer à tous les peuples la libre navigation sur le Congo et le Niger, de fixer des règles pour les acquisitions de territoires et d'accroître le bien-être moral et matériel des indigènes. Celle de Constantinople touchait, comme celle de Paris, à la question d'Orient : elle devait régler les affaires de la Roumélie Orientale. A Bruxelles, il s'agissait de prendre des mesures pour arriver à la suppression de l'esclavage. Enfin la conférence de La Haye avait un objet qui intéressait bien l'humanité entière : assurer la paix du monde par le désarmement.

Cependant on constate qu'en général les congrès ont eu une plus grande importance et une plus grande étendue et les conférences, un objet plus spécial. Ainsi le congrès de Vienne (1814-1815) est certainement la réunion diplomatique la plus importante depuis les congrès de Munster et d'Osnabruck et c'est bien la plus importante du siècle avec les congrès de Paris (1856) et de Berlin (1878).

Seize États firent partie du congrès de Vienne. Cette assemblée eut pour but de rétablir la paix en Europe : pour cela, elle créa des royaumes et en supprima d'autres, prit des territoires aux uns et en donna aux autres, en un mot remania complètement la carte d'Europe. En outre elle élabora divers règlements : la déclaration sur l'abolition de la traite des noirs, celle sur le rang entre les

Digitized by Google

agents diplomatiques, le règlement concernant la libre navigation des rivières.

Le congrès de Paris comprit sept États. Il eut pour but de régler la question d'Orient. C'est lui qui a placé l'indépendance et l'intégrité territoriale de la Turquie sous la garantie collective des six grandes puissances. Il a en outre établi la liberté de navigation du Danube et du commerce maritime dans la mer Noire, qui a été neutralisée et ouverte à la marine marchande de tous les pays. Enfin il a proclamé l'abolition de la course, certains principes de droit maritime en temps de guerre et la nécessité de la médiation avant l'emploi de la force.

Le congrès de Berlin comprit les sept mêmes États que le congrès de Paris et, comme lui, régla la question d'Orient. Il a complètement transformé la carte des Balkans : par la création de nouveaux États, le Monténégro, la Serbie et la Roumanie ; par la constitution de la Bulgarie en principauté autonome sous la suzeraineté du sultan ; par la fondation d'une province nouvelle, la Roumélie Orientale ; enfin par l'organisation nouvelle et bizarre donnée à la Bosnie et à l'Herzégovine. Il a en outre réformé le traité de San-Stefano.

On voit donc l'importance et l'étendue des questions qu'ont résolues ces trois congrès. Nous allons voir que les conférences ont eu, en beaucoup de cas, un cercle plus restreint, qu'elles ont eu souvent, comme nous l'avons dit, un objet tout à fait spécial. Ainsi la conférence de Copenhague (1856-1857) eut seulement pour but de négocier entre les quinze États intéressés un arrangement définitif touchant le péage du Sund et des Belts. A celle de Paris (1858-1859), les sept puissances signataires du traité du 30 mars 1856 arrêtèrent les clauses de la

Digitized by Google

convention prévue par l'article 25 de ce traité et relative à l'organisation des Principautés-Unies de Moldavie et de Valachie. L'objet de celles de Hanovre (1861) et de Bruxelles (1863) fut analogue à l'objet de celle de Copenhague : dans la première, arrêter entre les dix-sept États intéressés les conditions du rachat du péage de Stade et fixer la quote-part afférente à chaque puissance ; dans la seconde, consacrer dans un traité général entre les vingt États intéressés les conventions particulières antérieurement et séparément conclues pour le rachat du péage de l'Escaut. Enfin la conférence de Saint-Pétersbourg (1868) eut pour objet l'interdiction des balles explosibles en temps de guerre et celle de Bruxelles (1874), les lois et coutumes de la guerre.

On peut noter encore que le nom de conférence a été souvent donné aux assemblées dont les membres faisaient fonction de médiateurs. On doit même supposer que c'est la seule raison pour laquelle on a appelé conférences les réunions diplomatiques de Londres et de Constantinople (1827-1837), de Londres (1830-1839), de Vienne (1853-1854 et 1855), de Paris (1857), de Londres (1864), de Londres (1867), de Paris (1869) et de Berlin (1880) ; car elles n'étaient pas moins importantes que celles de Troppau (1820), de Laybach (1821) et de Vérone (1822), qui pourtant ont été nommées congrès.

En effet, le nombre des États représentés était à peu près le même dans les congrès et dans les conférences, sauf dans les conférences de Londres et de Constantinople (1827-1837), où il n'était que de trois. A Troppau, cinq États étaient représentés ; à Laybach, il y en avait dix et, à Vérone, une quinzaine. Or, à Londres (1830-1839), cinq États étaient représentés ; à Vienne, il y en

Digitized by Google

avait quatre en 1853-1854 et cinq en 1855; à Paris (1857), il y en avait six; à Londres (1864), huit; à Londres (1867), huit également; à Paris (1869), sept; et à Berlin (1880), six.

Quant à l'importance des questions à résoudre, elle était au moins aussi grande dans les conférences que dans les congrès. Les congrès de Troppau, de Laybach et de Vérone, proclamant le principe d'intervention, avaient pour but de prendre des mesures, les deux premiers pour arrêter la révolution de Naples, l'autre pour affermir le pouvoir absolu de Ferdinand VII d'Espagne, compromis par le régime des cortès. Or, les conférences de Londres et de Constantinople (1827-1837) avaient pour objet les affaires de Grèce et la pacification du Levant; celles de Londres (1830-1839), les affaires de Belgique; celles de Vienne (1853-1854 et 1855), le rétablissement de la paix en Orient; celle de Paris (1857), le règlement de la question de Neufchâtel; celle de Londres (1864), la question des duchés danois et les affaires de Danemark; celle de Londres (1867), l'affaire du Luxembourg; celle de Paris (1869), les affaires de Crète; et celle de Berlin (1880), la solution du différend gréco-turc.

Il est vrai que, dans les congrès, à Vérone surtout, un grand nombre de souverains étaient présents; mais on ne peut admettre que ce soit cette raison qui les ait fait appeler ainsi. Cela a pu être vrai pour les congrès des siècles précédents; car les décisions prises dans ces assemblées étaient valables de plano par suite de la présence des souverains et n'avaient pas besoin d'être ratifiées. Mais aujourd'hui que tous les États, en dehors de la Russie et de la Turquie, ont des gouvernements représentatifs, cette raison n'a plus aucune valeur, puisque toute décision prise

Digitized by Google

dans une réunion diplomatique quelconque, même par le souverain, doit être ratifiée par les assemblées politiques du pays.

Quoi qu'il en soit, il est certain que la différence que les gouvernements font entre les congrès et les conférences, est assez difficile à percevoir et l'on peut dire que bien souvent ils ont employé les mots congrès et conférence indistinctement. Nous l'avons montré plus haut, en citant des congrès qui eussent été mieux nommés conférences, et des conférences qui auraient pu s'appeler congrès. Or, parmi ces conférences, celle de La Haye de 1899 notamment est un exemple remarquable. On avait en effet pensé un moment à l'appeler « Congrès de la Paix » et ce n'est qu'à la fin que l'on choisit la dénomination officielle de « Conférence internationale de la Paix ».

Disons d'ailleurs qu'au fond il n'y a pas grand mal à employer indistinctement, dans la pratique, les mots congrès et conférence; car le terme qu'on emploie ne modifie pas la nature de la chose. Le caractère et le but d'une réunion de plénipotentiaires ne changeront pas, suivant qu'on l'appellera congrès ou conférence.

Que faut-il penser maintenant des congrès et des conférences, particulièrement en tant que mode de médiation collective? Doit-on admirer cette institution? Peut-on dire qu'elle a rendu de grands services? Les auteurs ont exprimé à ce sujet des opinions diverses.

Les uns, comme Vattel (1), Pinheiro-Ferreira (2),

(1) *Le droit des gens ou Principes de la loi naturelle*, par Vattel, (éd. Pradier-Fodéré), liv. II, ch. XVIII, § 330, t. II. p. 307 et 308.

(2) *Cours de droit public interne et externe*, par Silv. Pinheiro-Ferreira, 1re partie, 2e section, art. X, no 49, t. II, p. 180. — Vattel, liv.. II, ch. XVIII, § 330, t. II, p. 308, note 1.

Digitized by Google

Fiore (1), Phillimore (2), Kamarowsky (3), critiquent l'institution des congrès et des conférences : pour eux, ces assemblées sont peu utiles, parce que celles qui ont eu lieu, n'ont jamais eu le résultat qu'on en attendait. D'autres, au contraire, comme Grotius (4), Mably (5), Despagnet (6), Rivier (7), approuvent cette institution et trouvent qu'elle a rendu de grands services. Enfin beaucoup d'auteurs contemporains, parmi lesquels on peut citer Ch. Vergé (8), Carnazza-Amari (9), Calvo (10) et Pradier-Fodéré (11), font une distinction entre les anciens et les nouveaux congrès et conférences, en disant que les premiers n'ont peut-être pas toujours été ce qu'ils auraient

(1) *Nouveau droit international public*, par Pasq. Fiore (trad. Ch. Antoine), liv. VII, ch. III, nº 1219, t. II, p. 651.

(2) Calvo, 1re partie, liv. XIX, sect. I, § 1675, t. III, p. 408.

(3) *Le tribunal international*, par L. Kamarowsky (trad. Serge de Westman), liv. I, ch. II, 4, p. 102.

(4) *Le droit de la Guerre et de la Paix*, par Hugues Grotius (trad. Jean Barbeyrac), liv. II, ch. XXIII, nº VIII, 3, t. II, p. 175.

(5) *Le droit public de l'Europe, fondé sur les traités*, par l'abbé de Mably, introd., ch. XVI, t. V, p. 178, 179 et 191.

(6) *Cours de droit international public*, par Fr. Despagnet, liv. VII, titre I, ch. III, nº 485, p. 507.

(7) *Principes du droit des gens*, par Alph. Rivier, liv. VI, nº 46, 130, I, t. II, p. 11.

(8) *Précis du droit des gens moderne de l'Europe*, par G.-F. de Martens (éd. Ch. Vergé), introd. historique, t. I, p. 48.

(9) *Traité de droit international public en temps de paix*, par Carnazza-Amari (trad. Montanari-Revest), 5e section, ch. I, § 8, t. II, p. 577.

(10) Calvo, 1re partie, liv.. XIX, sect. I, § 1675, t. III, p. 408.

(11) Pradier-Fodéré, 2e partie, titre II, ch. I, sect. I, nº 2598, t. VI, p. 294.

Digitized by Google

dû être, mais que les seconds ont compris le rôle qui leur incombait.

On ne peut nier, en effet, que les congrès et les conférences modernes soient en progrès réel sur ceux des siècles précédents. Les passions n'y tiennent plus toute la place : le droit et la justice peuvent faire entendre leurs voix. A ce point de vue, nous sommes de l'avis de ceux qui pensent que ces assemblées sont appelées à rendre de grands services, et nous faisons des vœux pour qu'elles se multiplient. Il ne faut pourtant se faire aucune illusion : en étudiant l'histoire des congrès et des conférences de ce siècle, on constate que la politique y a encore joué un grand rôle; or, il est probable qu'elle ne verra pas ce rôle diminuer de sitôt et qu'elle conservera longtemps encore une certaine importance dans les réunions diplomatiques.

Pour que les congrès et les conférences arrivent à avoir une réelle utilité pratique, il faut que les grandes puissances modifient complètement leur manière de faire : il faut qu'elles se disent qu'elles ne représentent pas à elles seules l'intérêt général et que les autres États comptent tout autant qu'elles dans l'union internationale. Par suite, quand un congrès ou une conférence doit être réuni pour l'examen de certaines questions, les gouvernements que ces questions touchent de près ou de loin, doivent être invités à y prendre part. C'est l'opinion de Pinheiro-Ferreira (1) : « Il est, dit-il, du devoir, autant que de l'intérêt des gouvernements qui se sont accordés à tenir un congrès, d'inviter à y prendre part toutes les puissances dont les intérêts se trouvent nécessairement compris dans

(1) Pradier-Foderé, 2e partie, tit. II, ch. I, sect. I, nº 2599, t. VI, p. 297.

Digitized by Google

les articles qui doivent être l'objet de la discussion », et il doit être « loisible à toutes celles qui, par identité de raison, auront droit de contester les discussions du congrès, d'y envoyer leurs représentants, car il y aurait contradiction à en exclure une quelconque des parties intéressées, quelque minimes que soient les intérêts qu'elle ait à faire valoir. »

En 1818, au congrès d'Aix-la-Chapelle, les grandes puissances annoncèrent leur intention de se conformer à cet avis. « Les Cours signataires du présent Acte, est-il dit au protocole de la conférence du 15 novembre (1), ont unanimement reconnu et déclarent en conséquence : ..... 4° Que si, pour mieux atteindre le but ci-dessus énoncé (le maintien de la paix générale), les Puissances qui ont concouru au présent Acte jugeaient nécessaire d'établir des réunions particulières,..... l'époque et l'endroit de ces réunions seront, chaque fois, préalablement arrêtés au moyen de communications diplomatiques, et que, dans le cas où ces réunions auraient pour objet des affaires spécialement liées aux intérêts des autres États de l'Europe, elles n'auront lieu qu'à la suite d'une invitation formelle de la part de ceux de ces États que lesdites affaires concerneraient et sous la réserve expresse de leur droit d'y participer directement ou par leurs Plénipotentiaires ». Cette belle déclaration fut appliquée par la conférence de Londres en 1830-1831, au moment des affaires de Belgique (2) ; mais elle ne tarda pas à être oubliée par ceux-là mêmes qui l'avaient faite. En effet, nombre de congrès et de conférences ne s'y sont pas conformés : un

(1) *Recueil des traités de la France*, par de Clercq, t. III, p. 176.
(2) Voir de Clercq. t. III, p. 586.

Digitized by Google

des exemples les plus saillants est celui de la conférence de Paris en 1869 (1), à laquelle les grandes puissances refusèrent d'admettre aucun représentant de la Grèce et qui, pourtant, devait examiner une question qui intéressait celle-ci au plus haut point.

Si les choses se passent ainsi dans les congrès et les conférences, il semble qu'on doive rejeter la médiation collective, qui s'exerce le plus souvent dans ces assemblées, et lui préférer la médiation individuelle. Il n'en est rien cependant à notre avis. La médiation individuelle ne présente pas plus d'avantages et elle peut avoir également des inconvénients, dont le moins grand n'est pas de laisser isolée et sans défense l'une des parties contendantes, lorsque le médiateur montre de la partialité pour l'autre. Cela peut, il est vrai, se produire aussi dans la médiation collective ; mais on doit dire que c'est rare, car il faudrait que non seulement les médiateurs montrassent de la partialité, mais qu'ils en montrassent tous pour la même partie. Or, il arrive plus souvent que quelques-uns seulement se montrent partiaux : dans ce cas, leur partialité est rendue inutile par la bonne foi des autres. Puis, même si tous les médiateurs se montrent partiaux, il y a beaucoup de chance pour qu'ils le soient chacun pour l'une des parties contendantes, et dès lors la partialité des uns contrebalance celle des autres. Dans ces deux cas, aucune des puissances litigantes ne reste donc isolée et à la discrétion d'un médiateur, comme dans la médiation individuelle. Mais ce qui rend, suivant nous, la médiation collective supérieure à la médiation individuelle, c'est l'avantage qu'elle a d'être exercée par plusieurs puissances,

(1) Voir plus loin, 2e partie, ch. IV, sect. II, p. 252 à 261.

Digitized by Google

qui ont toujours plus d'autorité et d'influence qu'une seule. Outre que les questions sont mieux examinées et élaborées, une solution est plus facilement acceptée des contendants, lorsqu'elle est présentée et recommandée par plusieurs médiateurs. On peut dire que c'est pour cette raison que la médiation collective est préférée à la médiation individuelle par ceux-mêmes qui, comme Kamarowsky, ne sont pas partisans des congrès et des conférences. La médiation collective, dit en effet cet auteur (1), « est préférable par elle-même ; elle présente, en effet, plus de garanties par la conduite impartiale et réfléchie de plusieurs puissances, se chargeant collectivement de la médiation. Elle est conforme à l'idée d'union internationale et possède. en pratique, beaucoup plus d'efficacité que la médiation isolée. » Ce n'est pas à dire pourtant que celle-ci aboutisse rarement à d'heureux résultats. Elle a, au contraire, empêché souvent la guerre : particulièrement, dans ces dernières années, le pape Léon XIII l'a exercée avec succès en plusieurs occasions. Mais il est certain que plusieurs médiateurs s'entremettent toujours avec plus d'autorité qu'un seul ; aussi peut-on dire avec Mérignhac (2), « que la médiation collective, si on lui laisse son véritable caractère, est appelée à rendre de réels services, et peut, dans ses manifestations diverses, contribuer au maintien de la bonne harmonie entre les États, ainsi qu'à l'avancement du droit international ».

La Conférence de La Haye (1899) a donné naissance à une médiation spéciale. Le 31 mai, M. Holls, délégué des

(1) Kamarowsky, liv. I, ch. II, 4, p. 91.

(2) *Traité théorique et pratique de l'arbitrage international*, par A. Mérignhac, 1re partie, liv. II, ch. I, sect. I, § 1, n° 156, p. 163.

Digitized by Google

États-Unis d'Amérique, d'accord avec ses collègues américains, déposait, au sein du Comité d'examen, chargé d'étudier les divers projets, une proposition très-originale, qui donnait à la médiation un caractère tout à fait nouveau (1). M. Holls assimilait la guerre au duel : par suite, il demandait que les États en conflit choisissent chacun une puissance neutre, qui se chargerait de leurs intérêts respectifs, et que, « pendant une durée de vingt jours, sauf stipulation d'un autre délai, la question en litige *fût* considérée comme déférée exclusivement à ces puissances ». « En cas de rupture effective des relations pacifiques, ces puissances *demeureraient* chargées de la mission commune de profiter de toute occasion pour rétablir la paix ».

Ce projet présentait trois innovations : d'abord le choix de seconds par chacun des États en conflit ; ensuite l'établissement d'un délai de droit, pendant lequel l'examen du différend devait être exclusivement déféré à ces seconds ; enfin la mission donnée aux médiateurs acceptés avant les hostilités, de continuer leurs fonctions après la déclaration de guerre.

M. Holls, en présentant son projet, disait (2) que la médiation qu'il proposait, pourrrait toujours être employée, même quand l'arbitrage ou la médiation, dans son acception usuelle, ne pourraient pas l'être, parce que les seconds devaient remplir un rôle analogue à celui des témoins dans les affaires privées. « Nous avons l'assurance, concluait-il,

(1) Voir Geouffre de Lapradelle, dans la *Rev. gén. de dr. int. public*, t. VI, 1899, p. 761, note 1.

(2) Voir procès-verbaux du Comité d'examen de la troisième commission, p. 9, 10 et 11.

Digitized by Google

que, si vous donnez votre sanction à notre idée, même en la modifiant, il en résultera dans un temps plus ou moins rapproché un gain réel pour la cause de la paix ».

A son tour M. le Chevalier Descamps, rapporteur de la Troisième Commission, dans son rapport à la Conférence, s'exprimait ainsi au sujet du projet Holls (1) : « La « médiation de concert » offre le grand avantage de supprimer la nécessité d'une entente parfois très difficile quant au choix d'un médiateur commun.

« Elle introduit d'autre part un nouveau degré d'instance dans la procédure entre nations en conflit. L'auteur de la proposition a fait observer à ce sujet qu'il peut se rencontrer des circonstances où un État croit devoir dire à son adversaire : « Encore un pas, et c'est la guerre ». Mieux vaut qu'il puisse lui dire dans ces conditions : « Encore un pas et je serai obligé de constituer un second ». Les intérêts de la paix ont tout à gagner au choix d'une telle procédure. »

La Conférence a accepté l'idée de M. Holls et elle a pour ainsi dire reproduit sa proposition dans la Convention (art. 8) (2). Il est pourtant intéressant de constater qu'elle a porté la durée du mandat des médiateurs de vingt à trente jours.

M. Geouffre de Lapradelle n'apprécie pas beaucoup cette médiation spéciale (3). Suivant lui, le projet Holls « repose sur une erreur, qui est d'avoir comparé la guerre au duel,

(1) Rapport à la Conférence de M. le Chevalier Descamps, p. 5 et 6.

(2) Voir Geouffre de Lapradelle, dans la *Rev. gén. de dr int. public*, t. VI, 1899, p. 764, note 1.

(3) Voir Geouffre de Lapradelle, dans la *Rev. gén. de dr. int. public*, t. VI, 1899, p. 765, 766 et 767.

Digitized by Google

la constitution d'un médiateur à la constitution de témoins ». Il est vrai que la comparaison n'est pas très exacte; car le rôle du médiateur consiste à concilier les parties adverses, tandis que celui des témoins consiste seulement à examiner si l'honneur de leurs clients respectifs exige que le duel ait ou n'ait pas lieu. En tout cas, l'erreur partirait de plus haut; car cette comparaison de la guerre et du duel aurait été faite par l'empereur de Russie Nicolas II, de sorte que le projet de M. Holls ne serait qu'une application de l'idée du tzar.

En outre, M. Geouffre de Lapradelle voit dans la médiation spéciale un danger : c'est la facilité même d'arriver à cette médiation; or M. Descamps voyait là un avantage (1). La raison que donne M. Geouffre de Lapradelle, c'est que, comme il est plus facile d'arriver à la médiation de concert qu'à la médiation unique, les États en conflit recourront plus souvent à la première qu'à la seconde; mais, comme en même temps, d'après lui, il est plus difficile de réussir à la médiation de concert qu'à la médiation unique, la paix sera loin d'y gagner. « Il aurait fallu cependant peu de chose, dit-il, pour perfectionner le système de l'article 8 et remédier aux inconvénients politiques de la médiation, tout en développant largement sa portée pacifique. Il eût suffi que les deux puissances choisies en nommassent une troisième médiateur unique, par analogie de ce qui se passe en matière d'arbitrage. Dès lors nous rentrions, de la médiation de concert, où l'on épouse les querelles, dans la médiation unique, où on les apaise. D'autre part. la puissance choisie, ne s'étant pas offerte elle-même, ne nouait avec les parties en conflit que des

(1) Voir plus haut. 1re partie. ch. I, V, p. 26.

Digitized by Google

rapports politiques lointains : elle ne prenait pas sur elles la forte influence des médiateurs du premier degré. Précisément parce que le nombre des médiateurs augmentait, le prix de la médiation, courtage politique, diminuait avec l'accroissement des courtiers; car la valeur d'un service baisse avec la multiplicité de ceux qui concourent à le rendre. »

Est-il vrai, comme le dit M. Geouffre de Lapradelle, que le système de l'article 8 eût été perfectionné, en confiant aux deux puissances choisies la nomination d'une troisième puissance comme médiateur unique? Mais si, comme il le dit lui-même, les seconds épousent les querelles des États qui les ont nommés, pourquoi donc s'accorderaient-ils plus facilement que les parties adverses elles-mêmes, sur le choix d'un médiateur?. La vérité, c'est que, pour juger le projet Holls, il faut attendre qu'il ait été appliqué. Alors seulement on pourra se prononcer sur l'avenir qui lui est réservé.

Digitized by Google

CHAPITRE II

RÔLE DU MÉDIATEUR, DES PARTIES CONTENDANTES ET DES ÉTATS NEUTRES DANS LA MÉDIATION.

I

Les États seuls remplissent le rôle de médiateurs. Par suite, ce sont toujours les souverains ou chefs d'État, comme représentants des États, qui s'offrent ou qui sont demandés comme médiateurs; mais ils se contentent généralement du titre sans en exercer les fonctions. Ils se font remplacer par leur ministre des affaires étrangères ou par des diplomates, qu'ils délèguent spécialement à cet effet et qui exercent la médiation en leurs lieu et place et en leur nom. Ils font choix le plus souvent de leur représentant accrédité près de l'une des puissances contendantes; mais ce n'est pas une règle générale. D'ailleurs, quel que soit celui qui exerce la médiation, les droits et les devoirs du médiateur ne changent pas.

Le médiateur exerce ses fonctions au grand jour. Il dirige les négociations, assiste aux entrevues des parties, prend part aux congrès et aux conférences, si l'on juge bon d'en réunir, et la présidence lui en revient de droit. Il

Digitized by Google

est seul chargé de faire parvenir aux parties les propositions d'accommodement qu'elles se font mutuellement. On peut dire qu'en somme il est un intermédiaire officiel. Il propose d'ailleurs lui-même des solutions aux parties ; il leur donne des avis, des conseils ; il repousse les propositions qu'il trouve injustes, et refuse de les communiquer à la partie adverse ; il modère les prétentions exagérées d'un vainqueur qui veut accabler le vaincu : en un mot, il aplanit tous les obstacles qui s'opposent à la réconciliation des parties et s'efforce par tous les moyens possibles et en son pouvoir de ramener la paix, d'une manière générale de rétablir entre elles les bons rapports. « Le rôle du médiateur, dit l'article 4 de la Convention de La Haye (1899) (1), consiste à concilier les prétentions opposées et à apaiser les dissentiments qui peuvent s'être produits entre les États en conflit. »

Il suit de là que, si le médiateur est lui-même un obstacle à l'accord des parties, ce qui peut arriver si, par exemple, celles-ci ne veulent pas s'accorder par son intermédiaire, il doit se démettre de ses fonctions et proposer aux contendants un autre médiateur ou tout au moins les engager à entamer des négociations directes.

Il est à peine besoin de dire que le médiateur ne doit pas employer de moyens violents : sa mission, en effet, est toute pacifique et exclut la force et la contrainte. Dès lors qu'on veut imposer des conditions par la force, on fait une médiation armée ; en d'autres termes, on commet une véritable intervention, « on se place, dit Pradier-

(1) Geouffre de Lapradelle, dans la *Rev. gén. de dr. int. public*, t. VI, 1899, p. 764, note 1.

Digitized by Google

Fodéré (1), en dehors des relations internationales en temps de paix ».

Le médiateur ne participe pas au traité conclu sous sa médiation ; il ne peut donc en réclamer l'exécution. Par suite est-ce à tort, suivant la remarque de Piédelièvre(2), que Napoléon III prétendit exiger l'observation de l'article 5 du traité de Prague, du 23 août 1866, dû à sa médiation. Pradier-Fodéré (3) est cependant d'un avis différent, puisqu'il dit que « la médiation constitue une véritable participation aux traités dont elle a procuré la conclusion ». Mais nous ne pouvons accepter cette opinion, car, suivant nous, il n'y a que les garants d'un traité qui y participent. Pour avoir le droit de réclamer l'exécution d'un traité, le médiateur doit donc le garantir. Mais pour cela il faut une convention spéciale ou une stipulation expresse, car la médiation en elle-même n'en donne pas le droit, pas plus d'ailleurs qu'elle n'en donne l'obligation. La garantie doit être offerte ou demandée, et elle doit être acceptée dans les deux cas soit par les parties soit par le médiateur. Elle peut aussi se donner en vertu d'une promesse et, dans ce cas, elle ne peut être refusée.

Il ressort de tout cela, qu'en dehors de la garantie, la responsabilité ne peut exister. Le médiateur ne peut, en effet, être responsable de l'inexécution du traité, puisqu'il n'a pas le droit d'en réclamer l'exécution. Tout au plus pourrait-on dire qu'il a une responsabilité morale. Au contraire, le garant d'un traité a le droit et même le

(1) Pradier-Fodéré, 1re partie, ch. VI, nº 1140, t. II, p. 820.

(2) *Précis de droit international public ou droit des gens*, par R. Piédelièvre, liv. IV, titre I, ch. III, § 1, nº 669, t. II, p. 10.

(3) Pradier-Fodéré, 1re partie, ch. VI, nº 1137, t. II, p. 817.

Digitized by Google

devoir d'en exiger l'observation, et cela même par la force, s'il a été sommé par la partie lésée d'exercer sa garantie. Il est donc responsable de l'inexécution du traité, d'une responsabilité effective.

La médiation exige certaines qualités de celui qui l'exerce : les principales sont la loyauté, l'honnêteté, l'équité, la franchise, la modération. C'est grâce à ces qualités que le médiateur peut se conformer aux devoirs de sa charge.

Le premier et le plus important, c'est une rigoureuse impartialité : celle-ci consiste à ne pas favoriser l'une des parties aux dépens de l'autre. Le médiateur doit, par suite, faire taire la sympathie ou l'amitié qu'il peut avoir pour l'une et l'antipathie ou l'inimitié qu'il peut avoir pour l'autre : il doit être avant tout un conciliateur. « Le médiateur, dit Vattel (1), doit garder une exacte impartialité ; Il doit adoucir les reproches, calmer les ressentiments, rapprocher les esprits. » « Le devoir d'un médiateur, dit à son tour Mably (2), c'est une exacte neutralité entre les puissances ennemies; mais il ne faut pas s'attendre qu'il l'observe fidèlement : ainsi il faut négocier auprès de lui pour se le rendre favorable. » Ces restrictions montrent bien le scepticisme de l'auteur; mais il faut avouer qu'il exagère singulièrement, car, si certains médiateurs n'ont pas montré dans l'exercice de leurs fonctions toute l'impartialité désirable, on pourrait en citer par ailleurs un grand nombre qui ne méritent pas ce reproche. En tout cas, on ne peut admettre que les puissances litigantes aient le droit de chercher à se rendre le

(1) Vattel, liv. II, ch. XVIII, § 328, t. II, p 304.
(2) Mably, introd., ch. XVI, t. V, p. 186.

Digitized by Google

médiateur favorable : elles ne doivent, au contraire, faire aucune démarche à cet effet, car elles ne doivent se faire aucun tort pendant l'exercice de la médiation.

Le médiateur, dit encore Vattel (1), « ne doit point insister scrupuleusement sur une justice rigoureuse ». Comme nous l'avons dit plus haut (2), la médiation procure plus souvent une transaction qu'une solution strictement conforme au droit.

Enfin le médiateur ne doit pas profiter de la médiation pour se faire accorder des avantages par les parties. La médiation est un service qu'on rend à des puissances contendantes, mais c'est un service essentiellement gratuit. Elle est un honneur pour celui qui l'exerce et le médiateur doit se contenter de cet honneur, sans s'abaisser et nuire à la considération que lui témoignent les contendants, en se faisant payer en quelque sorte le prix de ses services. Il faut avouer qu'il n'en a pas toujours été ainsi dans la pratique. Par exemple, l'Allemagne, la France et la Russie se sont fait consentir réciproquement des cessions à bail de la Chine, pour avoir exercé la médiation entre cet empire et le Japon aux préliminaires de Shimonoseki (17 avril 1895).

Pour compenser tous ces devoirs, le médiateur a droit à la confiance des parties et celles-ci doivent la lui conserver pendant toute la durée de la médiation. Elles ne peuvent la lui retirer que si elles ont de justes sujets de plainte contre lui ou si sa bonne foi a lieu d'être suspectée.

(1) Vattel, liv. II, ch. XVIII, § 328, t. II, p. 304.
(2) Voir plus haut, 1re partie, ch. I, III, p. 10.

Digitized by Google

Calvo (1) dit que le médiateur a également le droit d'imposer ce qu'il croit juste, si son concours a été formellement réclamé ou au cas de stipulations expresses. Nous ne pouvons admettre cela dans le premier cas. On ne peut, en effet, arguer de ce que les parties ont formellement réclamé le concours du médiateur, qu'elles aient entendu par là aliéner leur liberté d'appréciation ; cela ne l'implique nullement et ne peut par suite donner au médiateur un droit qu'il n'a pas été dans l'idée des contendants de lui accorder. Mais on ne peut en dire autant au cas de stipulations expresses. Quoique ce ne soit pas dans la nature de la médiation d'entraver la liberté des parties, il est évident que, si celles-ci se sont engagées à accepter la solution proposée par le médiateur, le contrat est valable et devra s'exécuter. Mais encore faut-il, pour que le médiateur puisse imposer ce qu'il croit juste, que le contrat ait été passé avec lui ; car, s'il n'a été conclu qu'entre les parties contendantes, celles-ci ne sont liées qu'entre elles et n'ont pas à répondre de leur manière d'agir auprès du médiateur. D'ailleurs, au cas où ce dernier, étant partie au contrat, a le droit d'imposer sa volonté, il n'a qu'un droit en quelque sorte tout théorique ; car, si, malgré le contrat, les contendants rejettent ses propositions, il ne possède pas les moyens de les faire exécuter. On ne peut admettre, en effet, qu'il puisse employer la force pour contraindre les parties : il faudrait pour cela que ce fût spécifié au contrat. Quoi qu'il en soit, il est certain que les puissances litigantes ont le devoir d'exécuter fidèlement ce qu'elles ont promis, et qu'elles ne peuvent par suite rejeter la

(1) Calvo, 1re partie, liv. XIX, sect. II, § 1682, t. 3, p. 414.

Digitized by Google

solution donnée par le médiateur, sans manquer à la bonne foi due aux conventions.

En dehors de ce devoir de fidélité, imposé d'une manière générale à tous les contractants, les parties contendantes ont vis-à-vis du médiateur des devoirs qui leur sont propres.

Elles ne doivent pas empêcher ou seulement troubler l'exercice de la médiation : il s'ensuit qu'elles ne doivent pas ourdir d'intrigues contre le médiateur, ni même se créer mutuellement des embûches ou des ennuis, car, comme nous l'avons dit (1), la médiation a pour effet, au moins en théorie, de faire cesser non seulement les hostilités, mais aussi les rivalités de toutes sortes. Bien plus, les parties doivent aider le médiateur dans sa tâche et lui faciliter celle-ci de toutes manières : pour cela, elles doivent ne rien lui cacher de ce qui a pu être fait avant son entrée en fonctions, lui faire connaître les négociations qui ont eu lieu jusqu'alors, lui communiquer tous les documents qui peuvent l'éclairer sur le différend, lui soumettre leurs propositions de conciliation, écouter ses avis et ses conseils. Elles peuvent d'ailleurs, nous l'avons dit plus haut (2), lorsqu'elles voient qu'elles ne peuvent s'accorder au moyen de la médiation, chercher à se rapprocher par des négociations directes. Mais, dans ce cas, elles doivent agir ouvertement avec le médiateur ; elles ne doivent pas lui cacher les nouvelles négociations qu'elles ont entamées, non plus que la solution qui en est résultée. Dans ces conditions, elles ne font qu'exercer un droit et le médiateur ne peut se plaindre d'avoir été trompé.

(1) Voir plus haut, 1re partie, ch. I, II, p. 7.
(2) Voir plus haut. 1re partie, ch. I, IV, p. 12.

Digitized by Google

Disons encore que les puissances contendantes ne doivent pas être exigeantes dans leurs prétentions, ni repousser systématiquement toutes les propositions du médiateur. Quoiqu'elles aient, en effet (sauf au cas de stipulations expresses), le droit de rejeter les solutions offertes par le médiateur, que ce droit forme en quelque sorte le fond de la médiation, quand la proposition du médiateur est équitable, il y a pour elles un devoir moral de l'accepter. « On peut dire seulement, dit Calvo (1), que quand les bons offices du médiateur ont été acceptés et ont fait entrevoir la possibilité d'une transaction équitable, les deux parties, à moins de s'exposer au soupçon de mauvaise foi ou au reproche de persévérer dans des prétentions exagérées contraires à la justice, sont dans l'obligation morale de faire taire leurs ressentiments et d'accepter ce qu'un ami commun leur présente comme conciliant et sauvegardant tous les droits ».

II

Nous avons vu que les puissances contendantes ont le droit strict, hors le cas de convention, de refuser la médiation qui leur est offerte. Elles possèdent ce droit d'une manière indubitable; mais ne peut-on dire qu'elles ont le devoir, naturellement devoir essentiellement moral, de l'accepter? Cela ne peut évidemment faire de doute et il

(1) Calvo. 1re partie, liv. XIX, sect. II, § 1705, t. III, p. 431.

Digitized by Google

faut même ajouter avec Carnazza-Amari (1), que les puissances contendantes doivent demander la médiation, quand elle ne leur est pas offerte. La guerre ou en général les moyens violents ne sont pas des moyens naturels pour résoudre les conflits internationaux. Ils peuvent évidemment être employés, mais seulement quand les moyens pacifiques n'ont pas réussi : en user auparavant, c'est pratiquer, suivant l'axiome allemand (2), la politique de la force, c'est mettre la force au-dessus du droit. C'est seulement lorsque les parties n'ont pu s'accorder pacifiquement, qu'elles ont le droit de guerre l'une contre l'autre, car la guerre est et sera toujours le recours suprême des États pour trancher leurs différends, le *summum jus* des nations. Les moyens pacifiques doivent donc tenir la première place dans la solution des conflits internationaux et il est dès lors naturel que les puissances contendantes qui n'ont pu s'entendre directement, cherchent à s'accorder en demandant la médiation d'un État tiers ou en acceptant celle qui leur est offerte.

Il ne faut cependant pas exiger qu'elles l'acceptent de tous les États qui l'offrent ; car la personne même du médiateur n'est pas indifférente et la médiation est quelquefois offerte par des États, dont l'une des parties tout au moins peut à juste titre suspecter la bonne foi. On peut donc trouver que Pufendorf (3) va un peu loin, quand il

(1) Carnazza-Amari, 5e sect., ch. I, § 3, t. II, p. 354. — Il fait venir ce devoir des États « de la solidarité de leur existence et de leurs rapports ».

(2) Cet axiome dit : « Das Recht ist die Politik der Gewalt ».

(3) *Le droit de la Nature et des Gens*, par Pufendorf (trad. Jean Barbeyrac), liv. V, ch. XIII, nº VII, t. II, p. 178.

Digitized by Google

dit qu'on ne doit pas repousser ceux qui offrent la médiation, « quand même on verroit qu'ils ont quelque relation particulière avec l'Ennemi ». La médiation d'États qui se trouvent dans ces conditions, est évidemment suspecte. Or on peut en dire autant et à plus forte raison de celle de l'allié d'une des parties : des médiateurs de cette espèce sont difficilement impartiaux (1).

La conférence de La Haye (1899) a parlé du recours à la médiation, mais sans y insister outre mesure. « En cas de dissentiment grave ou de conflit, dit l'article 2 de la Convention (2), avant d'en appeler aux armes, les puissances signataires conviennent d'avoir recours, en tant que les circonstances le permettront, aux bons offices ou à la médiation d'une ou de plusieurs puissances amies. » Certains États auraient voulu, en supprimant les mots « en tant que les circonstances le permettront », établir la médiation obligatoire et M. Asser, délégué des Pays-Bas, fit remarquer à ce sujet que cette clause, qui se trouvait déjà dans l'acte de Paris de 1856, avait été supprimée dans l'Acte général de Berlin de 1885, et que dès lors la rétablir, ce serait faire un pas en arrière. M. Lammasch, pour concilier les partis opposés, proposa de remplacer la clause en question par les mots « à moins que des circonstances exceptionnelles ne rendent ce moyen manifestement impossible », afin d'indiquer que la médiation devait être la règle et le recours aux armes l'exception (3).

(1) Voir *Institutions du Droit de la nature et des gens*, par Gérard de Rayneval, liv. III, ch. XXIII, n° 3, p. 288.

(2) Geouffre de Lapradelle, dans la *Rev. gén. de dr. int. public*, t. VI, 1899, p. 764, note 1.

(3) Voir procès-verbaux du Comité d'examen de la troisième commission, p. 4 et 5.

Digitized by Google

Mais la conférence n'a pas voulu se prononcer à cet égard : elle a voulu laisser à la médiation un caractère hautement facultatif, sans même dire qu'elle considérait comme un devoir d'y recourir ou de l'accepter.

La réciproque de ce que nous venons de dire au sujet des puissances contendantes, est-elle vraie en ce qui concerne les États neutres? Peut-on dire que, de leur côté, ceux-ci ont le devoir moral d'offrir leur médiation ou d'accepter d'être médiateurs, quand cela leur est demandé? Bien entendu, il ne s'agit pas non plus ici du cas où la médiation s'appuie sur une convention ; car alors il ne peut être question de devoir moral : il y a une obligation conventionnelle, les États tiers sont tenus conventionnellement d'exercer leur médiation. Nous ne parlons que du cas où les États neutres ne sont pas liés par un traité et où par suite ils ne peuvent avoir qu'une obligation morale. Dans ce cas, l'obligation morale existe-t-elle réellement?

Galiani et Hautefeuille répondent non. Hautefeuille (1) reconnait bien que la guerre est un fléau et que c'est un devoir d'humanité de faire tout son possible pour l'éviter; mais il affirme que les nations, par suite de leur indépendance naturelle, sont libres de faire des guerres même injustes et qu'une nation étrangère, qui se dit neutre, ne peut pas en empêcher deux autres de se battre. Cela est vrai en principe ; mais nous verrons plus loin (2) qu'il y a des cas où, suivant nous, les États tiers ont le droit d'empê-

(1) *Des droits et des devoirs des nations neutres en temps de guerre maritime,* par L.-B. Hautefeuille, titre V, ch. II, sect. I, t. III, p. 469 à 471.

(2) Voir plus loin, 1re partie, ch. II, II, p. 51 et 52.

Digitized by Google

cher la guerre même par la force. Sans vouloir l'empêcher, ils peuvent du moins chercher à la prévenir par les voies amiables. Or, Hautefeuille dit qu'ils font mieux de ne pas essayer. Selon lui, l'acceptation du rôle de médiateur ne constitue pas un devoir d'humanité. Un prince neutre peut refuser ce rôle, sans violer la loi naturelle et la loi internationale, et même « il le doit, dit-il, dans l'intérêt de son peuple, s'il a lieu de penser que son intervention sera inutile, et qu'il ne pourra empêcher les hostilités d'éclater. Il est en effet presque impossible que le médiateur ne laisse pas apercevoir son opinion sur l'objet du litige, qu'il ne prenne le parti de l'un des peuples contendants contre l'autre ; de là, résulte pour lui le danger imminent d'offenser celui qui, d'après sa pensée, veut faire une guerre injuste, et par conséquent de se trouver entraîné dans les hostilités ». Il ajoute que, de toutes manières, si la médiation reste sans effet, le médiateur est porté à prendre le parti de l'opprimé, qu'enfin il court le risque de mécontenter les deux partis et de devenir ainsi leur ennemi. « Il me paraît donc plus prudent, conclue-t-il, de ne pas accepter la médiation, alors même qu'elle est offerte par les deux partis. Aucune prescription du droit primitif, aucune disposition du droit secondaire, n'ont imposé aux peuples neutres le devoir d'accepter un rôle aussi dangereux ». Il ajoute qu'à plus forte raison, ils n'ont pas l'obligation de s'immiscer d'eux-mêmes dans un différend, car leur rôle serait encore plus dangereux.

Il est évident qu'en droit, les États neutres ne sont pas obligés d'offrir leur médiation ni d'accepter d'être médiateurs. Cela ne peut être soutenu et ce n'est d'ailleurs pas la question. Mais dire qu'il n'y a pas même là un devoir d'humanité, c'est ce que nous ne pouvons admettre. Nous

Digitized by Google

l'admettons d'autant moins, que les raisons invoquées par Hautefeuille à l'appui de son opinion, vraies peut-être en théorie, perdent presque toute leur valeur, si l'on examine les faits. Il est en effet arrivé bien rarement que des médiateurs se soient vus entraînés malgré eux dans les hostilités ou qu'ils se soient fait des ennemis de ceux qu'ils voulaient servir : cela n'a été qu'une exception qui ne peut que fortifier la règle. Du reste, Hautefeuille (1) se voit à la fin obligé de revenir en partie sur ce qu'il a dit. « Cependant, avoue-t-il, et bien que ce ne soit pas un devoir d'accepter une médiation ou de se porter médiateur, je crois que le souverain, assez puissant pour ne pas redouter le ressentiment de celle des deux parties, contre laquelle il peut avoir à se prononcer, fait un acte conforme aux sentiments de l'humanité, en cherchant à concilier le différend existant entre deux princes plus faibles que lui ». On ne peut guère affirmer le devoir moral des États en termes plus nets. Il ajoute que, « dans ce cas, un autre écueil doit être évité avec le plus grand soin. Le puissant médiateur doit se borner à employer ses bons offices, sans imposer sa volonté », car autrement il porterait « une atteinte grave à l'indépendance naturelle d'un peuple libre ». L'auteur ne fait qu'énoncer là un des principes essentiels de la médiation : en agissant ainsi, le médiateur commettrait une intervention.

Pour Calvo (2), il est difficile de donner une règle fixe au sujet du devoir moral des États neutres d'offrir leur médiation. « Certaines médiations, dit-il, dans les circonstances où elles se produisent, peuvent assumer un carac-

(1) Hautefeuille, titre V, ch. II, sect. I, t. III, p. 472.
(2) Calvo, 1re partie, liv. XIX, sect. II, § 1682, t. III, p. 414.

Digitized by Google

tère de prépotence, d'hostilité déguisée, blessant pour ceux à qui elles sont offertes ; d'autres, au contraire, se justifient en quelque sorte d'elles-mêmes par la gravité des complications indirectes qu'elles tendent à prévenir, ou par le sentiment de mutuelle bienveillance et d'humanité qui les inspire ». Nous avouons ne pas comprendre comment certaines médiations « peuvent assumer un caractère de prépotence, d'hostilité déguisée, blessant pour ceux à qui elles sont offertes » ; le médiateur n'a pour but que de concilier les parties contendantes et, en outre, celles-ci ont toujours le droit de refuser la médiation.

Nous sommes donc d'avis et nous dirons avec Hubner (1), que « le Grand devoir de tout État neutre, c'est qu'il doit faire tout son possible pour rétablir la paix ; et que, pour cet effet, il doit employer sincèrement ses *bons offices*, afin que la partie lésée obtienne satisfaction, s'il se peut ; sinon, que du moins la guerre soit bientôt terminée ». C'est d'ailleurs l'opinion d'un grand nombre d'auteurs, de Kent, de Phillimore, de Travers Twiss, de Carnazza-Amari, de Paretti, de Kamarowsky, de Pradier-Fodéré. « Les États, dit Carnazza-Amari (2), sont moralement tenus d'offrir leurs bons offices..... quoique leurs offres..... puissent être repoussées, en raison de la solidarité de leur existence et de leurs rapports ». Pour Kamarowsky (3), « cela dérive de leur mission la plus élevée, de servir, dans la mesure de leur intelligence et de leurs forces, à la défense de la justice et de la paix sur la terre ». « Il va

(1) *De la saisie des bâtiments neutres*, par M. Hubner, 1re partie, ch. II, nº XI, t. I, p. 44.

(2) Carnazza-Amari, 5e sect., ch. I, § 3, t. II, p. 554.

(3) Kamarowsky, liv. I, ch. II, III, p. 88.

Digitized by Google

sans dire, ajoute-t-il, que l'intérêt de sa conservation personnelle donne à l'État le droit de décliner l'offre de médiation qu'on lui fait parvenir ; mais cette exception ne détruit pas la règle. » « Il faut donc proclamer hautement, dit enfin Pradier-Fodéré (1), que les États ont le devoir moral d'offrir leur médiation, à plus forte raison d'accepter d'être médiateurs, lorsqu'il y a des probabilités que leur entremise conjurera l'épouvantable fléau de la guerre, et même lorsque ces probabilités seront faibles et vagues, car ce devoir dérive de leur mission d'être collectifs sociables de contribuer par tous les moyens en leur pouvoir, et dans la mesure de leurs forces tant morales que matérielles, à la défense de la justice et de la paix sur la terre. » Et il ajoute que le devoir moral est plus grand, si les deux parties en présence sont un État faible et un État puissant et que celui-ci abuse de sa force. En somme, on peut faire rentrer la médiation parmi les « offices d'humanité » dont parle Vattel (2).

De Bulmerincq (3) paraît la considérer sous un autre aspect : selon lui, les États auraient, en ce qui concerne la médiation, une obligation plus que morale. « Les États civilisés, dit-il, doivent être les gardiens de la paix, *conservatores pacis*, au sens moderne du mot. Cet emploi n'est plus conféré, comme autrefois, à des personnes déterminées ; tout État civilisé, membre de la communauté du droit international, est appelé à le remplir... — Les bons offices requis par le droit des gens ne constituent pas un

(1) Pradier-Fodéré, 2e partie, titre II, ch. I, sect. I, nº 2591, t. VI, p. 217.

(2) Vattel, liv. II, ch. I, § 2, t. I, p. 593.

(3) Rivier, liv. VIII, ch. I, nº 58, 166, t. II, p. 162.

Digitized by Google

service d'ami qui puisse être à volonté rendu ou refusé, mais bien un devoir imposé par la communauté internationale. » Comme le fait remarquer Rivier (1) avec raison, « cette manière d'envisager les bons offices n'est pas encore admise généralement et il faut s'en féliciter. Le savant publiciste prenait pour *lex lata* ce qui n'est pas même *lex ferenda* ».

La conférence de La Haye (1899) a été plus hardie en ce qui concerne l'offre de médiation, qu'en ce qui concerne la demande. Là du moins elle a osé affirmer le devoir moral des États. Dans l'article 3 (§ 1er) de la Convention, elle ne fait encore, il est vrai, que la recommander : « Indépendamment de ce recours (le recours à la médiation), y est-il dit (2), les puissances signataires jugent utile qu'une ou plusieurs puissances étrangères au conflit offrent de leur propre initiative, en tant que les circonstances s'y prêtent, leurs bons offices ou leur médiation aux États en conflit. » Mais, par la suppression des mots « dans les cas de dissentiment grave ou de conflit entre États civilisés concernant des questions d'intérêt politique », qui figuraient dans le projet russe (art. 5) (3), elle montre déjà son désir de voir la médiation prendre une grande extension. C'est dans l'article 27 (4), dû à l'initiative de M. d'Estournelles de Constant, délégué de la France, qu'elle a proclamé le devoir moral des États

(1) Rivier. liv. VIII, ch. I nº 58. 166, t. II, p. 162.

(2) Geouffre de Lapradelle. dans la *Rev. gén. de dr. int. public*, t. VI, 1899, p. 764. note 1.

(3) Voir procès-verbaux du Comité d'examen de la troisième commission, p. 6 et 7.

(4) Geouffre de Lapradelle. dans la *Rev. gén. de dr. int. public*, t. VI, 1899, p. 803, note 2.

Digitized by Google

d'offrir leur médiation. Quoique cet article ait rapport à l'arbitrage, il a bien en vue cependant l'offre de médiation ; car, après avoir dit que « les puissances signataires considèrent comme un devoir, dans le cas où un conflit aigu menacerait d'éclater entre deux ou plusieurs d'entre elles, de rappeler à celles-ci que la Cour permanente leur est ouverte (§ 1er) », il ajoute (§ 2), reproduisant l'idée du comte Nigra (1) : « En conséquence, elles déclarent que le fait de rappeler aux parties en conflit les dispositions de la présente convention, et le conseil donné, dans l'intérêt supérieur de la paix, de s'adresser à la Cour permanente, ne peuvent être considérés que comme actes de bons offices. » Et il n'est pas inutile de noter qu'ici la conférence a maintenu les mots « considèrent comme un devoir », malgré la proposition de M. Beldimann, délégué de la Roumanie, ayant pour but de les remplacer par les mots « jugent utile », qui auraient enlevé à la disposition sa nature impérative. Mais M. d'Estournelles fit remarquer qu'on n'avait entendu imposer aucune obligation aux parties, qui restaient libres, mais seulement un devoir aux puissances signataires, ce qui était tout différent (2). Aussi le président de la troisième commission, M. Bourgeois, pouvait-il dire (3) : « L'utilité morale des dispositions de l'article 27 est tout entière dans ce fait, qu'un devoir commun, pour le maintien de la paix entre les hommes, est reconnu et affirmé entre les nations. »

Il est intéressant de remarquer qu'à côté du devoir

(1) Voir procès-verbaux du Comité d'examen de la troisième commission, p. 68.

(2) Voir procès-verbaux de la troisième commission, p. 52.

(3) Procès-verbaux de la troisième commission, p. 56.

Digitized by Google

d'offrir la médiation, la conférence s'est occupée du droit de l'offrir, qu'elle déclare appartenir « aux puissances étrangères au conflit, même pendant le cours des hostilités » (art. 3, § 2) (1). Or, c'est à cette occasion qu'elle a fait une des innovations les plus curieuses, en inscrivant dans la Convention (art. 3, § 3) (2), que « l'exercice de ce droit ne peut jamais être considéré par l'une ou l'autre des parties en litige comme un acte peu amical ». C'est une disposition qui peut beaucoup contribuer à l'extension de la médiation. Jusqu'à présent, en effet, il s'est quelquefois rencontré des cas où l'offre de médiation a été considérée par l'une ou l'autre des parties contendantes comme un acte plus ou moins agréable. Lors de la guerre de Sécession (1861-1863) par exemple, le gouvernement fédéral des États-Unis refusa constamment les offres de médiation et finit même par déclarer qu'il regarderait toute nouvelle offre comme un acte malveillant (3). Or, il est intéressant de noter que désormais un État ne pourra plus faire une pareille déclaration.

M. Veljkovitch, délégué de la Serbie, aurait voulu que, comme corrélation au droit d'offrir la médiation, qu'on déclarait ne pouvoir être considéré comme un acte peu amical, et pour sauvegarder la faculté correspondante de refuser les offres proposées, on mît sur le même pied, dans le texte de la Convention, l'offre des bons offices et le « refus d'acceptation », en décidant que celui-ci ne

(1) Geouffre de Lapradelle, dans la *Rev. gén. de dr. int. public*, t. VI, 1899, p. 764, note 1.

(2) Geouffre de Lapradelle, dans la *Rev. gén. de dr. int. public*, t. VI, 1899, p. 764, note 1.

(3) Voir plus loin, 2e partie, ch. IV, sect. II, p. 234 à 241.

Digitized by Google

pourrait jamais être considéré comme un acte peu amical. « Sans méconnaître la vérité de ce point de vue, *la Conférence estima* qu'il n'y *avait* pas lieu d'insister à ce degré sur cette éventualité. » D'ailleurs, comme le fit remarquer M. Asser, délégué des Pays-Bas, « il n'était pas désirable d'insérer une clause de l'espèce dans une Convention qui *avait* pour but d'encourager toutes les mesures qui pourraient mener à la paix. *En effet*, la proposition de M. Veljkovitch irait à l'encontre de ce but, *en constituant* presque une invitation à refuser la médiation. *Or*, il va sans dire que le refus ne peut jamais être considéré comme un acte peu amical » (1).

Il faut remarquer maintenant qu'en dehors du devoir moral des États d'offrir leur médiation ou d'accepter d'être médiateurs, il y a une convenance politique qui les met plus ou moins en mesure d'accomplir ce devoir et qui, par suite, les y pousse aussi plus ou moins. Cette convenance politique est d'ailleurs très variable. Elle dépend de la situation internationale qu'occupent les États, de l'autorité, de l'influence dont ils jouissent, des relations qu'ils ont avec les parties contendantes ; elle varie donc suivant les États. Elle dépend encore de la nature du différend à résoudre, car elle peut varier également dans chaque cas particulier. Toutefois, ce n'est pas la convenance politique qui peut empêcher les États d'être médiateurs, parce qu'elle ne représente en somme qu'une chance plus ou moins grande qu'on soit accepté comme médiateur ou qu'on réussisse dans les négociations, et surtout parce qu'il y a quelque chose de plus fort que la

(1) Voir procès-verbaux de la troisième commission, p. 46. — Rapport Descamps, p. 4.

Digitized by Google

convenance politique, c'est l'intérêt qu'ont les États à être médiateurs.

Cet intérêt est général ; il est le même pour tous les États, les grands et les petits, les forts et les faibles, et il existe à plusieurs points de vue. D'abord, la guerre entre deux nations peut risquer d'amener une conflagration universelle, si les belligérants ont des alliés ou si les autres États prennent respectivement le parti de chacun d'eux. Puis souvent un prince ambitieux, qui ne rêve que conquêtes, ne termine une guerre que pour en faire une autre et peut accabler ainsi plusieurs États et se créer un empire à leur détriment. Enfin la guerre, si peu étendue qu'elle soit, trouble toujours d'une manière quelconque les relations commerciales des États et peut par suite beaucoup leur nuire. Pour toutes ces raisons, les États ont donc le plus grand intérêt à être médiateurs : en cherchant à conjurer la guerre, ils travaillent non seulement pour le bien de la paix générale, mais aussi pour leur propre sûreté et leur commerce (1).

Certains auteurs ne pensent pas seulement que les États ont intérêt à être médiateurs ; ils disent qu'ils ont le droit d'imposer leur médiation. C'est l'opinion de Pufendorf, de Phillimore, de Travers Twiss, de F. de Martens. Pufendorf (2) parle d'une manière générale : suivant lui, plusieurs princes peuvent se concerter pour imposer leur médiation, en menaçant de se mettre contre celui qui la refusera. Mais il fait remarquer qu'il faut être sûr de

(1) Voir Pradier-Fodéré, 2e partie, titre II, ch. I, sect. I, nº 2592, t. VI, p. 218.

(2) Pufendorf, liv. V, ch. XIII, nº VII, t. II, p. 178.

Digitized by Google

pouvoir imposer sa volonté et ne pas faire comme Marseille avec César. Phillimore (1) dit que les puissances neutres ont le droit d'agir comme médiatrices de leur propre mouvement, « dans le cas où elles craindraient de voir éclater une guerre qui menacerait de prendre des proportions considérables. » « Le soin de sa propre sûreté, dit à son tour Travers Twiss (2), autorise..... une nation à interposer ses bons offices entre des nations en querelle. L'intervention d'une nation dans le but de prévenir une guerre entre deux autres nations est un acte d'un caractère tout à fait différent de l'intervention d'une nation dans les affaires intérieures d'une autre nation ; tandis que ce dernier genre d'intervention est contestable en principe....., l'autre sorte d'entremise est uniquement, en droit strict, un procédé international, qui peut devenir le devoir impérieux d'une nation chaque fois que l'explosion d'une guerre l'oblige à prendre parti pour l'un ou l'autre des belligérants. » A l'exemple de Pufendorf, il approuve la médiation de plusieurs nations neutres qui se concertent pour imposer leur volonté, au besoin par la force : « cette sorte de médiation est, dit-il, d'autant plus recommandable, si elle met fin à une guerre de nature à causer la perte de l'une des parties ou de toutes les deux à la fois. » F. de Martens (3) dit que les États neutres ont le droit d'agir comme médiateurs sans y avoir été conviés

(1) *Traité de droit international,* par F. de Martens (trad. Alfred Léo), partie spéciale, liv. IV, ch. I, III, § 103, A, 3, t. III, p. 134.

(2) *Le droit des gens ou des nations considérées comme communautés politiques indépendantes,* par Sir Travers Twiss, t. II, ch. I, n° 7, p. 12 et 13.

(3) F. de Martens, partie spéciale, liv. IV, ch. I, III, § 103, A, 3, t. III, p. 134 et 135.

Digitized by Google

par les intéressés, quand il s'agit de mettre fin à un litige international. D'après lui, « le droit de médiation spontanée appartient aux neutres en leur qualité de membres de la communauté internationale. Il ne peut leur être indifférent qu'un pays soit en état de paix ou de guerre. On ne peut pas exiger d'eux qu'ils se désintéressent notamment des différends qui peuvent avoir pour conséquence une guerre générale ».

Tout ce que nous avons dit jusqu'ici sur la médiation suffit pour nous faire repousser l'opinion de ces auteurs au sujet d'un prétendu droit de médiation spontanée : l'admettre, ce serait méconnaître les règles essentielles et fondamentales de la médiation. Dire, en effet, que les États peuvent agir comme médiateurs, sans y avoir été invités par les parties intéressées, c'est donner à la médiation un caractère de force et de contrainte qu'elle ne peut avoir, c'est la confondre avec l'intervention, et c'est ce qu'ont fait évidemment les auteurs que nous avons cités. Quand ils parlent de droit de médiation, il faut entendre droit d'intervention.

Or, doit-on reconnaître aux États un droit d'intervention? En principe, non; car, comme dit Bynkershoek (1), on ne peut pas plus contraindre un prince à la paix qu'à la guerre. Si, en effet, les États sont généralement libres de faire la guerre ou la paix, il y a cependant des cas où l'intervention des États neutres pour les forcer à la paix est justifiée par l'ambition ou les prétentions exagérées de

(1) « Ut iniquum est, Principem invitum ad bellum cogere, ita et ad pacem. » *Quæstionum juris publici libri duo*, par Corn. van Bynkershoek, ch. xxv, nº X, t. I, p. 185.

Digitized by Google

l'un des contendants. Il faut se souvenir, en effet, que la guerre est, suivant les expressions de Travers Twiss (1), « une lutte en vue de faire triompher le droit, et non de consommer la ruine de l'une ou l'autre des parties ». Dès lors, quand la guerre prend des proportions trop considérables et que l'un des belligérants risque d'y perdre son intégrité ou même son indépendance, les États ont le droit d'intervenir pour la faire cesser. C'est l'avis de Grotius (2), qui soutient que la guerre est juste, quand on veut empêcher un État puissant de subjuguer un État faible, qui l'a offensé, mais qui offre une réparation suffisante. C'est également celui de Travers Twiss (3), qui dit que les États ont le droit de se prononcer sur la disparition d'un autre État et, « s'il leur plaît, de prendre les armes pour l'empêcher ».

En somme, on peut dire que les États neutres ont le droit d'intervenir, lorsque leur propre intérêt est en jeu et que leur propre sûreté se trouve compromise, ou lorsqu'il s'agit de défendre un État faible contre un État puissant qui veut l'assujettir. Dans ce dernier cas, il faut même voir plus qu'un droit; il faut proclamer que les États ont un devoir. « Mais, comme le remarque Kamarowsky (4), ce principe n'a rien de commun avec la médiation. Il indique le devoir qu'ont les États de secourir la partie la plus faible, injustement offensée, dans sa lutte contre un adversaire puissant. Cette solidarité de la défense, qui justifie même la guerre, existe d'une manière

(1) Travers Twiss, t. II, ch. I, nº 7, p. 14.
(2) Grotius, liv. II, ch. xx, nº XL, t. II, p. 103.
(3) Travers Twiss, t. II, ch. I, nº 7, p. 14.
(4) Kamarowsky, liv. I, ch. II, 3, p. 91.

Digitized by Google

distincte et peut être appliquée par des États, indépendamment de la médiation, avant l'emploi de ce moyen ou immédiatement après. »

Digitized by Google

CHAPITRE III

COMPARAISON DE LA MÉDIATION AVEC LES BONS OFFICES, L'ARBITRAGE ET L'INTERVENTION

La médiation présente certaines analogies avec les bons offices, l'arbitrage et l'intervention. Il y a cependant des différences essentielles entre ces divers modes et la médiation ; aussi ne faut-il pas les confondre avec elle et n'est-il pas inutile de les comparer.

I

Ce sont les bons offices qui ont le plus de ressemblance avec la médiation. Ils consistent en services de toute sorte, qu'une ou plusieurs puissances tierces peuvent rendre à des États contendants. « On entend par bons offices, dit Calvo (1), les démarches et les actes au moyen desquels une tierce puissance tâche d'aplanir la voie des négociations ou de renouer les pourparlers interrompus. » « Par

(1) Calvo, 1re partie, liv. XVIII, sect. II, § 1622, t. III, p. 377.

Digitized by Google

bons offices, dit de même Bonfils (1), on doit entendre toutes les démarches, tous les actes de nature à faire naître un accord. »

Comme on le voit par ces définitions, les bons offices se rapprochent singulièrement de la médiation : ces deux modes se ressemblent, en effet, par plus d'un point.

De même que la médiation, les bons offices peuvent être exercés par une ou par plusieurs puissances, c'est-à-dire être individuels ou collectifs. Ils peuvent également être offerts par les États tiers aux parties contendantes ou demandés par les parties contendantes aux États tiers, ou bien encore se donner en vertu d'une convention. Ils ont une étendue aussi grande, plus grande si c'était possible, que la médiation, c'est-à-dire qu'ils peuvent être employés dans toute sorte de questions. Ils ont le même but, celui de rétablir de bonnes relations entre les contendants. Enfin ils prennent fin de la même manière : par la réconciliation des parties, par leur non réconciliation ou par l'inutilité des bons offices eux-mêmes.

De même que le médiateur, celui qui exerce les bons offices ne peut en aucune façon imposer sa volonté ; il ne participe pas au traité qu'il fait signer aux parties, et sa responsabilité n'est engagée d'aucune manière. Enfin les bons offices ne s'imposent pas plus que la médiation : on ne peut les donner à des États contendants malgré eux.

On voit, en somme, que les bons offices touchent de bien près à la médiation. On peut dire cependant avec Bonfils (2),

(1) *Manuel de droit international public* (*Droit des gens*), par Henry Bonfils, 3e partie, liv. III, ch. I, sect. IV, nº 832, p. 457.

(2) Bonfils, 3e partie, liv. III, ch. I, sect. IV, nº 832, p. 457.

Digitized by Google

que « la médiation a un caractère plus défini, plus marqué que les bons offices »; mais ce n'est là qu'une différence assez générale entre ces deux modes, il y en a de plus spéciales.

La première, c'est que les bons offices peuvent s'exercer sans avoir été formellement acceptés, soit par les parties contendantes, soit par l'État auquel ils sont demandés. Ils peuvent même être donnés sans avoir été offerts ni demandés, et cela même en dehors de toute convention : mais cela ne peut guère se faire qu'entre nations amies, car, en donnant ainsi ses bons offices, on risque de froisser les États qui les reçoivent et de se faire repousser en même temps d'une manière qui peut être blessante. D'ailleurs, les bons offices ne sont pas toujours interposés entre tous les États contendants : ce n'est pas forcé, quoiqu'il en soit généralement ainsi. Ils peuvent être donnés à l'une des parties seulement, soit parce que l'autre les a repoussés, soit parce qu'on ne les lui a pas offerts et qu'elle ne les a pas demandés. Il se peut dès lors que les contendants reçoivent chacun les bons offices d'une puissance différente.

Les bons offices ne sont pas, comme la médiation, l'apanage exclusif des États. On concevrait fort bien qu'un ministre public interposât ses bons offices, non pas au nom de son gouvernement, mais de sa propre initiative et en son nom personnel.

Une autre différence, et des plus importantes, entre les bons offices et la médiation, c'est que les bons offices ne s'exercent pas ouvertement. Tout doit se faire en silence, aussi bien les échanges de notes que les démarches de toute sorte. Le secret le plus absolu est exigé particulièrement de l'État qui donne ses bons offices : il ne doit

Digitized by Google

rien divulguer et doit laisser toute initiative de publication aux puissances contendantes. En un mot, tandis que le médiateur est un intermédiaire officiel, il est seulement, quant à lui, un intermédiaire officieux. De plus, il ne participe pas à la négociation d'une manière régulière et continue. Il doit évidemment, comme le médiateur, user de son autorité et de son influence morales pour amener un accord, donner des avis et des conseils, proposer des moyens de conciliation ; mais il ne peut exiger que tout lui soit communiqué et que rien ne lui soit caché.

Enfin l'État qui ne donne que ses bons offices, n'a pas les droits d'un médiateur. De même, les parties contendantes n'ont pas à son égard les mêmes devoirs qu'envers un médiateur : c'est ainsi qu'elles ne sont pas obligées de suspendre les hostilités, si elles sont en état de guerre; les bons offices n'ont pas, à ce point de vue, le même effet que la médiation.

Il ressort de tout cela, que la médiation diffère essentiellement des bons offices. Par suite, on peut accepter ceux-ci et rejeter la médiation. Il s'en faut de beaucoup pourtant, malgré ces différences, que tous les auteurs aient distingué ces deux modes avec soin : nous allons voir qu'un grand nombre les a confondus.

C'est d'abord Vattel (1), qui parle de « la médiation dans laquelle un ami commun interpose ses bons offices... » « Alors, dit-il encore, des amis communs interposent avec fruit leurs bons offices, en s'offrant pour média-

(1) Vattel, liv. II, ch. XVIII, § 328, t. II, p. 304. et liv. IV, ch. II, § 17, t. III, p. 186.

Digitized by Google

teurs ». Puis c'est Gérard de Rayneval (1), qui dit que « souvent un médiateur offre de lui-même ses bons offices ». Wheaton (2) parle également de « la médiation d'une troisième puissance, qui offre spontanément ses bons offices..... » Le baron Charles de Martens (3) dit à son tour : « Lorsqu'à la sollicitation, ou du moins du consentement des puissances en contestation, une puissance tierce ou plusieurs puissances interposent leurs *bons offices* ou leur *médiation* pour le rétablissement ou le maintien de la paix, elles deviennent *médiatrices.* » Fiore (4) dit que le tiers qui interviendrait pour faciliter l'accord entre deux parties contractantes, « deviendrait un médiateur, soit qu'il eût lui-même offert spontanément ses bons offices..., soit qu'il eût été invité expressément à le faire... » Heffter (5), outre qu'on peut lui adresser le reproche de confondre les bons offices et la médiation, peut également recevoir celui de n'être pas clair. Il parle, en effet, d'« une médiation internationale préalable et pacifique, opérée dans le sens de l'article 8 du traité conclu à Paris le 30 mars 1856, soit par les bons offices, soit par la médiation d'une tierce puissance acceptée par les parties en litige. » Or, qu'est-ce qu'une médiation opérée par des bons offices ou par une autre médiation? Calvo (6) n'échappe pas non plus au reproche de confondre

(1) Gérard de Rayneval, liv. III, ch. XXIII, nº 1, p. 287.

(2) Wheaton, 3e partie, ch. II, § 18. t. I, p. 271.

(3) *Manuel diplomatique*, par Ch. de Martens, ch. I, nº 4, p. 17.

(4) Fiore. liv. V, sect. II, ch. IV, nº 1025. t. II. p. 387 et 388.

(5) *Le droit international de l'Europe*, par A.-G. Heffter (trad. Jules Bergson), liv. II, ch. I. nº 107, p. 207.

(6) Calvo, 1re partie. liv. XIX, sect. II, § 1682, t. III, p. 413, et 4e partie, liv. I, § 3127, t. V, p. 365.

Digitized by Google

les deux modes qui nous occupent. « La médiation se produit, dit-il, quand un État ami prête ses bons offices pour résoudre et régler des questions internationales pendantes entre deux ou plusieurs autres États. » « Alors, dit-il ailleurs, des amis communs interposent leurs bons offices, en prenant simplement l'initiative d'une démarche qui ménage les amours-propres respectifs, ou en offrant une médiation qui facilite et détermine les négociations finales de la paix. » Interposer ses bons offices en offrant une médiation ! Il faut avouer que Calvo, non plus, n'est pas très clair. Pour Rouard de Card (1), « il y a médiation lorsqu'une difficulté étant survenue entre deux États, une nation amie présente ses bons offices, afin de donner les bases d'un arrangement amiable ou d'une réconciliation. » Travers Twiss (2) parle de « la *médiation*, par laquelle une tierce puissance interpose ses bons offices... » D'après de Holtzendorff (3), un État « intervient comme puissance *médiatrice*, soit qu'il ait été prié par les parties de jouer ce rôle, soit qu'il ait offert lui-même ses *bons offices* ». Enfin Bonfils (4) dit, en parlant de la médiation, que « l'État tiers, ami des deux États contendants, prête ses bons offices pour préparer les bases d'un arrangement. »

Que penser de la confusion faite par tous ces auteurs? Ont-ils réellement confondu les bons offices et la média-

(1) *L'arbitrage international dans le passé, le présent et l'avenir*, par E. Rouard de Card, ch. III, p. 28.

(2) Travers Twiss, t. II, ch. I, nº 7, p. 12.

(3) *Éléments de droit international public*, par Fr. de Holtzendorff (trad. Georges Chr. Zographos), VI, nº 59, 2º, p. 158.

(4) Bonfils, 4e partie, l. I, ch. I, nº 933, p. 514.

Digitized by Google

tion ou ne faut-il pas plutôt croire qu'ils n'ont employé dans les passages cités les mots bons offices que dans un sens général, dans le sens de services, sans vouloir leur donner leur signification scientifique? Si l'on ne peut répondre affirmativement pour la plupart et ne faire à leur égard qu'une supposition, il n'en est pas de même de quelques-uns, à l'égard desquels il n'y a aucun doute possible. Pour eux, il est certain qu'ils avaient conscience de la confusion qu'ils faisaient, que c'était une confusion voulue. La meilleure preuve qu'on en puisse donner, c'est que, s'ils ont employé les mots bons offices et médiation l'un pour l'autre dans les phrases que nous avons citées, ils les ont parfaitement distingués en d'autres endroits. C'est le cas de Fiore (1), de Calvo (2) et de Bonfils (3).

Nous verrons plus loin (4) que les diplomates ont aussi confondu les bons offices et la médiation; mais, quant à eux, il est plus difficile de savoir si c'est consciemment ou inconsciemment.

Il faut reconnaître d'ailleurs avec Pradier-Fodéré (5), qu'en fait ces deux modes ont entre eux un certain rapport, car en pratique les bons offices se transforment facilement en médiation. Quoi qu'il en soit, en droit, ils ont

(1) Fiore, liv VII, ch. I, nos 1199 à 1201, t. II, p. 615 à 619. — *Le droit international codifié*, par P. Fiore (trad. A. Chrétien), liv. IV, t. II, sect. I, art. 803 à 813, p. 273 à 275.

(2) Calvo, 1re partie, liv. XVIII, sect. II, §§ 1622 et 1623, t. III, p. 377.

(3) Bonfils, 3e partie, liv. III, ch. I, sect. IV, no 832, p. 457.

(4) Voir plus loin, 2e partie, ch. IV, sect. I, p. 208, 209 et 210.

(5) Pradier-Fodéré, 2e partie, tit II, ch. I, sect. I, no 2589, t. VI, p. 215.

Digitized by Google

un sens différent et il importe par suite de ne pas les confondre en théorie.

II

L'arbitrage se distingue plus nettement de la médiation : aussi les auteurs ne l'ont-ils pas confondu avec celle-ci. C'est un moyen pacifique de résoudre les conflits internationaux, par lequel les personnages qui ont été nommés arbitres, examinent les points contestés ou sujets à contestation et décident de quel côté est le droit au moyen d'une sentence rendue en exécution d'un compromis qu'ils ont conclu auparavant avec les parties contendantes.

Comme la médiation, l'arbitrage est individuel ou collectif. Il peut être offert ou demandé : pourtant il est plus généralement demandé. De toutes manières, il doit être accepté soit par les parties, soit par l'arbitre. Mais, tandis que dans la médiation il ne se forme le plus souvent, dans ce cas, qu'un contrat fictif, dans l'arbitrage le contrat est toujours réel, car les parties signent toujours un compromis, qui fixe les pouvoirs de l'arbitre et détermine les conditions dans lesquelles il exercera ses fonctions. L'arbitrage peut aussi s'appuyer sur une convention antérieure. Enfin il a le même effet que la médiation, celui de faire cesser les hostilités, quand les parties sont en état de guerre.

L'arbitre doit avoir les qualités exigées du médiateur ; mais il doit les avoir à un plus haut degré, car il a un rôle bien plus important. Il a des droits aussi étendus que le médiateur et, comme lui, il doit être d'une impartialité scrupuleuse. De leur côté, les puissances contendantes

Digitized by Google

ont envers l'arbitre les mêmes devoirs qu'à l'égard du médiateur. Enfin les États neutres n'ont pas plus le droit d'imposer leur arbitrage que leur médiation.

Telles sont les ressemblances qu'on trouve entre ces deux modes; nous allons voir que les différences qui les distinguent, sont plus importantes.

En premier lieu, ils diffèrent par l'étendue des questions auxquelles ils peuvent s'appliquer l'un et l'autre. Tandis que la médiation peut s'employer dans tous les cas de conflit, il faut exclure l'arbitrage de certains cas spéciaux.

D'abord l'arbitrage est impossible dans les guerres civiles (1). Comme dit Mérignhac (2), « pour compromettre avec un adversaire, il faut avant tout reconnaître qu'il existe; or, un gouvernement fonctionnant d'une manière régulière dans un pays ne peut admettre l'existence de l'insurrection organisée dans le but de le renverser. »

Puis la plupart des auteurs retirent à l'arbitrage les questions qu'on a qualifiées de politiques et qui concernent l'existence, l'indépendance ou la souveraineté, l'intégrité, la dignité ou l'honneur des États. A l'encontre de la majorité des auteurs, Mérignhac (3) prétend que l'arbitrage peut s'exercer, en droit, dans ces questions et qu'en fait il « peut parfaitement se produire sans réserve, si l'on y a recours dès le début, avant que les passions surexci-

(1) L'arbitrage est également impossible entre un État civilisé et un État barbare; mais, en cela, il ne diffère pas de la médiation et c'est pour les mêmes raisons qu'il ne peut s'employer. Voir plus haut, 1re partie, ch. I, II, p. 23.

(2) Mérignhac, 1re partie, liv. II, ch. I, sect. III, no 193, p. 198.

(3) Mérignhac, 1re partie, liv. II, ch. I, sect. III, nos 182 à 193, p. 186 à 198.

Digitized by Google

tées rendent impossible toute solution amiable ». Pradier-Fodéré (1) est de son avis pour les questions relatives à l'honneur ou à la dignité ; mais il revient à l'opinion générale pour celles qui touchent à l'existence, à l'indépendance ou à la souveraineté et à l'intégrité, « car, dit-il, les États se doivent à eux-mêmes dans le présent et aux générations à venir de défendre leur existence et leur souveraineté ». Nous n'avons pas à examiner ici les arguments que donnent Mérignhac et Pradier-Fodéré pour soutenir leur théorie. Quant à nous, nous nous rallions à l'opinion de la majorité des auteurs, qui n'admet pas la possibilité de l'arbitrage dans ces questions, et nous pensons que l'impossibilité existe non seulement en droit, mais aussi en fait. En effet, les États ont beau n'avoir en quelque sorte comme loi que leur volonté, ils ne peuvent recourir à l'arbitrage dans les cas de conflit qui nous occupent, parce qu'ils ne peuvent admettre que les arbitres leur donnent tort. Autrement ils accepteraient d'avance les atteintes à leur existence, à leur indépendance ou à leur souveraineté, à leur intégrité, à leur honneur ou à leur dignité. Or cela est impossible en droit. Dans ces conditions, l'arbitrage ne peut s'exercer, puisque la sentence ne pourrait être rendue qu'en un sens. Ce qui le prouve bien d'ailleurs, c'est que, si un État admettait l'arbitrage dans ces questions, il se verrait contraint, au cas où il serait condamné, de rejeter la sentence comme contraire au droit.

Certains auteurs prétendent aussi que l'arbitrage ne peut porter que sur des faits de nature juridique, ce qui est inadmissible.

(1) Pradier-Fodéré, 2e partie, titre II, ch. I, sect. I, n° 2629, t. VI, p. 438.

Digitized by Google

Enfin d'autres disent que, pour employer l'arbitrage, il faut un point litigieux et que dès lors ce mode est impossible, quand on est d'accord sur les faits et le droit, mais qu'on veut par exemple régler une question de réparation, fixer une quotité de dommages. Cette opinion ne peut pas non plus être admise, car elle est complètement opposée à ce qui se passe en pratique : on pourrait en effet citer de nombreux exemples où l'arbitrage n'a été employé que pour déterminer le chiffre d'une indemnité pécuniaire.

En second lieu, l'arbitrage diffère de la médiation, non pas par le but poursuivi, mais par la manière d'atteindre ce but. Ces deux institutions ont, en effet, le même but, celui de ramener le bon accord entre les parties contendantes, de terminer les différends ; mais, tandis que, pour y parvenir, le médiateur ne fait que proposer des solutions, l'arbitre tranche les différends, décide les questions par une sentence. Il s'ensuit, comme dit Pradier-Fodéré (1), que « la médiation laisse subsister la possibilité des conflits futurs ramenés par la mutabilité des relations internationales, tandis que les réclamations et les contestations soumises à l'arbitrage sont en général considérées comme définitivement jugées par la décision arbitrale, qui constitue comme un règlement complet, absolu et final ».

L'arbitrage et la médiation diffèrent encore par la manière dont ils prennent fin. Nous avons vu que la médiation se termine de trois manières. Pour l'arbitrage, il y a deux manières de prendre fin : par la réconciliation des parties, intervenue par suite de la solution du différend

(1) Pradier-Fodéré, 2e partie, titre II, ch. I, sect. I, nº 2610, t. VI, p. 383 et 384.

Digitized by Google

par l'arbitre ; ou bien par la non réconciliation des parties, par suite de l'impossibilité où se trouve l'arbitre de rendre une sentence conforme au droit.

On trouve une quatrième différence entre l'arbitrage et la médiation, dans ce fait que le rôle de médiateur n'est rempli que par les États, tandis que celui d'arbitre peut l'être aussi par des particuliers. Il se peut très bien, en effet, que des puissances contendantes, au lieu de recourir à l'arbitrage d'États tiers, choisissent directement comme arbitres de leur différend des juges, des jurisconsultes, des ambassadeurs. C'est ainsi que la Cour de Cassation française a été chargée, en 1879, de trancher un litige pendant entre le gouvernement français et celui de Nicaragua (1). De même, la France et l'Angleterre ont soumis, par le traité du 11 mars 1891, les questions concernant la pêche du homard à Terre-Neuve, à l'arbitrage d'une commission composée de trois jurisconsultes (2) et de deux délégués de chaque pays.

Enfin la dernière et la principale différence entre l'arbitrage et la médiation consiste dans les fonctions mêmes d'arbitre et de médiateur. L'arbitre n'a pas, comme le médiateur, à s'efforcer de ramener le bon accord par des propositions d'accommodement ; il n'a ni avis, ni conseils à donner, ni solutions à proposer : en un mot, il n'est pas conciliateur. Ses fonctions sont plus élevées, elles

(1) Voir *Un litige devant la Cour de Cassation de France*, par Louis Renault, dans la *Revue de droit international et de législation comparée*, t. XIII, 1881, p. 22.

(2) Ces trois jurisconsultes étaient : MM. F. de Martens, professeur de droit des gens à l'Université de Saint-Pétersbourg ; Rivier, consul général de Suisse, ancien président de l'Institut de droit international ; et Gran, ancien membre de la Cour Suprême de Norwège.

Digitized by Google

relèvent de celles du juge : l'arbitre examine les questions au point de vue juridique ; il décide à ce seul point de vue qui a tort et qui a raison ; enfin la sentence qu'il rend est obligatoire, c'est-à-dire que les parties n'ont pas le droit de la rejeter. « L'arbitre, dit Pradier-Fodéré (1), ...résoud les différends par *voie de droit*, il recherche de quel côté se trouve le droit ; il s'appuie sur la règle stricte ; il examine de quelle manière le droit international doit s'appliquer au cas particulier faisant l'objet du désaccord entre les parties. Dire le droit, telle est sa mission ; et c'est la différence essentielle qui existe entre le rôle de l'arbitre et celui du médiateur. » Dès lors, l'arbitre ne doit pas s'efforcer, à l'exemple du médiateur, de rendre une décision qui contente les deux parties, une décision transactionnelle : il doit juger d'après le droit et rendre une sentence conforme au droit, et, s'il ne peut trouver de quel côté est le droit, il ne doit pas décider. Il faut cependant excepter le cas où il est ce qu'on appelle en droit privé un arbitre amiable-compositeur : alors il a le droit d'imposer une transaction, s'il ne peut trouver de quel côté est le droit. Citons, comme exemple, la sentence rendue par le Président de la République française conformément au protocole du 25 septembre 1872, relatif à l'arbitrage à lui déféré par l'Angleterre et le Portugal, à propos du différend relatif à la possession de certains territoires sur la côte orientale d'Afrique (2). Mais l'arbitre qui ne peut trouver le droit, peut toujours proposer

(1) Pradier-Fodéré, 2e partie, titre II, ch. I, sect. I, no 2610, t. VI, p. 383.

(2) Voir de Clercq, t. XI, p. 39 et 41.

Digitized by Google

une solution, qui naturellement n'est pas obligatoire, c'est-à-dire que, dans ce cas, l'arbitrage se transforme en médiation. C'est ce qu'a fait le roi de Hollande en 1831, à propos d'un différend relatif à une question de frontières entre le Canada et les États-Unis (1).

III

L'intervention se distingue encore plus nettement que l'arbitrage de la médiation. Il est évident toutefois que, si l'on prend ce mot dans le sens commun et vulgaire, la médiation est une intervention. Intervenir veut dire, en effet, se mêler des affaires d'autrui ; or, c'est ce que fait le médiateur. Mais nous n'entendons parler ici du mot intervention que dans le sens qu'il a en droit international, et dans ce sens la médiation n'est pas une intervention.

L'intervention est un acte par lequel une ou plusieurs puissances tierces s'immiscent dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre État, sans son consentement préalable. Cette immixtion peut se produire de deux manières, pacifiquement ou violemment, c'est-à-dire qu'il y a deux sortes d'intervention, l'intervention pacifique ou diplomatique et l'intervention violente ou armée. La première se fait soit par des représentations orales, et alors elle est officieuse, soit par des notes écrites ou dans des congrès ou des conférences, et dans ce cas elle est officielle. La seconde se fait par les armes ; une menace d'opérations militaires est même suffisante, dès lors qu'elle

(1) Voir plus loin, 2e partie, ch. IV, sect. II, p. 229.

Digitized by Google

est accompagnée d'un déploiement de forces inquiétant pour l'État menacé. L'intervention armée est ordinairement la suite de la première; en tout cas, elle ne devrait jamais se produire sans avoir été précédée de l'intervention pacifique.

On voit par là que, si la médiation a quelque ressemblance avec l'intervention, ce ne peut toujours pas être avec l'intervention armée, car celle-ci emploie des moyens absolument répouvés par la médiation, parce qu'ils ont la force pour base. Mais, en somme, elle diffère tout autant de l'intervention pacifique, car l'intervention, qu'elle soit diplomatique ou armée, a toujours un caractère de contrainte qui est incompatible avec la médiation. En effet, l'intervention ne se demande ni ne s'offre, elle s'impose : les États qui interviennent ne prennent pas à ce sujet le consentement ni même l'avis de l'État chez lequel se fait l'intervention, ils ne consultent qu'eux-mêmes et agissent de leur propre autorité. En outre, ils ne se contentent pas de faire des propositions; ils imposent leur volonté.

Ces caractères constituent des différences essentielles entre la médiation et l'intervention; aussi n'y a-t-il aucun rapport entre ces deux modes. Il nous paraît dès lors difficile d'admettre que la médiation puisse quelquefois donner lieu à l'intervention. C'est ce que prétendent pourtant Wheaton et Calvo. Le premier ne parle, il est vrai, que du cas où la médiation a été offerte pour arranger les dissensions intérieures d'un État. « Si cette offre de médiation est acceptée, dit-il (1), ce fait seul justifie l'intervention ». Calvo ne distingue pas entre les cas où la médiation est proposée pour apaiser les différends pendants entre

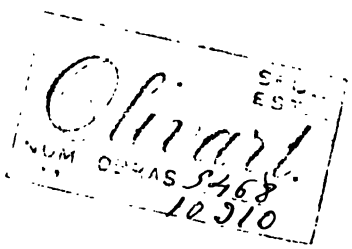
(1) Wheaton, 2e partie, ch. I, § 13, t. I, p. 94.

Digitized by Google

Digitized by Google

THÈSE

POUR LE DOCTORAT



Digitized by Google

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Digitized by Google

33
n.s.
Q 3 2

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DE LA MÉDIATION

(Étude de Droit International)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS
Sera soutenu le Samedi 26 mai 1900, à 10 heures.

PAR

CHARLES FOURCHAULT

Président : M. RENAULT.
Suffragants : MM. LAINÉ, PILLET, *Professeurs.*

PARIS
LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR
14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13
1900

Digitized by Google

Digitized by Google

DE LA MÉDIATION

INTRODUCTION

Les États sont comme les particuliers : des querelles viennent parfois troubler leurs rapports. Toutefois, tandis que les particuliers les règlent généralement d'une manière pacifique, les États recourent souvent, pour les résoudre, aux moyens violents, particulièrement à la guerre. Est-il donc essentiel d'entreprendre celle-ci à tout propos? Ne serait-il pas aussi avantageux de régler les conflits internationaux par des moyens pacifiques?

La réponse à cette double question ne peut être douteuse : la guerre est toujours un fléau public, même pour le vainqueur, et les solutions pacifiques vident souvent les différends d'une manière aussi heureuse que les solutions violentes. Les États sont donc inexcusables de ne pas recourir aux premières, toutes les fois que cela leur est possible.

Les moyens pour y parvenir ne manquent pas d'ailleurs : l'un des principaux est la médiation. C'est un moyen que

Digitized by Google

les auteurs ont un peu délaissé pour l'arbitrage ; mais il peut rendre autant de services que celui-ci pour le maintien de la paix dans le monde. Aussi nous nous proposons d'en présenter une étude approfondie.

Nous diviserons notre sujet en trois parties. Dans la première, nous ferons la théorie de la médiation : nous en étudierons d'abord les caractères et les bases ; puis nous verrons quel doit être le rôle du médiateur, des parties contendantes et des États neutres ; enfin nous comparerons la médiation avec les bons offices, avec l'arbitrage et avec l'intervention. Dans la deuxième partie, nous ferons l'historique de la médiation depuis l'antiquité jusqu'à l'époque actuelle et nous verrons, à ce sujet, le rôle qu'a joué et que pourrait jouer le Pape comme médiateur. Enfin, dans la troisième partie, nous traiterons de la médiation obligatoire et nous montrerons les avantages qu'elle présenterait au point de vue de la paix.

Digitized by Google

PREMIÈRE PARTIE

THÉORIE DE LA MÉDIATION

CHAPITRE PREMIER

CARACTÈRES ET BASES DE LA MÉDIATION

I

La médiation est un acte par lequel un ou plusieurs États tiers, tantôt sur la demande des parties contendantes, tantôt de leur propre initiative librement acceptée, tantôt même par suite de stipulations antérieures, se font les intermédiaires officiels d'une négociation, dans le but de résoudre amiablement un conflit pendant entre deux ou plusieurs autres États.

D'après cette définition, on voit que la médiation peut être offerte aux parties contendantes par un ou plusieurs États tiers ou demandée par les parties contendantes à un ou plusieurs États tiers. Elle peut encore être offerte par une puissance qui y a été engagée par une autre. Qu'elle soit offerte ou demandée, la médiation doit être acceptée, dans le premier cas par les parties contendantes, dans le

Digitized by Google

second par les puissances tierces. L'acceptation doit être formelle; mais elle peut être faite avec ou sans conditions. Particulièrement, l'acceptation des parties contendantes doit être unanime: le refus d'une seule d'entre elles empêcherait la médiation de s'exercer, car aucune puissance ne peut être contrainte d'accepter des médiateurs malgré elle. Il faut d'ailleurs distinguer la médiation et les médiateurs: des puissances litigantes peuvent être d'accord pour mettre fin à leur querelle par la médiation; mais elles peuvent ne pas s'accorder sur le choix des médiateurs. Or, dans les deux cas, il est nécessaire que l'accord soit parfait entre toutes les parties. Par suite, quand une seule des parties a demandé sa médiation à un État tiers, celui-ci doit se faire accepter comme médiateur par les autres. On peut donc dire que, lorsque la médiation a été offerte ou demandée, l'acceptation soit des parties contendantes, soit des puissances tierces, donne à la médiation le caractère d'un contrat et constitue une base qui fait de la médiation un droit et un devoir : pour les puissances qui l'ont offerte ou auxquelles elle a été demandée, droit et en même temps devoir de l'exercer; pour les parties, qui l'ont demandée ou auxquelles elle a été offerte, droit d'exiger que les médiateurs l'exercent et en même temps devoir de la subir.

Il s'ensuit qu'à partir de l'acceptation, la médiation ne peut plus être refusée: ni les puissances tierces ni les parties contendantes ne peuvent revenir sur leur acceptation. Il ne faut cependant pas pousser cette règle trop loin : elle ne doit en somme s'appliquer qu'en principe, c'est-à-dire qu'il ne peut y être dérogé sans raison. Mais il peut se présenter des cas où la dérogation est permise, des cas où les puissances tierces comme les puissances

Digitized by Google

litigantes peuvent arrêter la médiation : par exemple, si les médiateurs montrent d'une manière trop ostensible de la partialité pour l'une des parties, l'autre a évidemment le droit de couper court à la médiation ; de même, si les parties créent des difficultés au médiateur dans l'exercice de la médiation, celui-ci a également le droit de se démettre de ses fonctions. Mais on voit que, dans ces cas, la médiation a commencé à être exercée et l'on ne peut guère dire que les puissances, tant celles qui l'exercent que celles qui la subissent, reviennent sur leur acceptation. Ce n'est pas la médiation elle-même qui est atteinte ici ; c'en est en quelque sorte l'exercice qui est rendu impossible par la faute soit des puissances contendantes, soit des médiateurs eux-mêmes. La médiation subsiste, c'est l'exercice qui en est suspendu ; mais il peut être repris d'un commun accord.

La médiation ne résulte pas toujours de ce fait qu'elle est offerte ou demandée. Souvent elle s'appuie sur des conventions, telles que des traités de médiation ou de garantie. Dans ce cas, elle n'a pas besoin d'être acceptée, car elle ne peut être refusée sans manquer à la bonne foi due aux traités : l'acceptation résulte en effet de la convention elle-même, elle y est contenue. Dès lors, la médiation a ici pour base la convention et elle constitue un véritable contrat. Au cas où l'acceptation est exigée, nous venons de voir que la médiation a aussi le caractère d'un contrat : mais alors le contrat est souvent fictif, ici il est toujours réel. La médiation peut naturellement être soumise à des conditions par les conventions et, dans ce cas, les droits et les devoirs tant des parties contendantes que des puissances tierces dépendent de ces conditions. Si le médiateur n'est lié par la convention qu'avec une des puis-

Digitized by Google

sances litigantes, la médiation ne peut s'exercer sans avoir été acceptée par la puissance qui n'est pas partie à la convention, et, dans ce cas, c'est l'acceptation de cette dernière qui forme le point de départ de la médiation.

Quand la médiation s'appuie sur une convention, elle est donc obligatoire. Mais l'expression « médiation obligatoire » a deux sens tout à fait différents. Tantôt elle signifie que les puissances contractantes sont obligées de recourir à la médiation : tel est le sens de l'article 12 (1er alinéa) de l'Acte général de Berlin du 26 février 1885 et de l'article 1er du traité de Bogota du 28 avril 1894 entre l'Espagne et la Colombie (1). Tantôt, au contraire, les mots « médiation obligatoire » veulent dire que les puissances contractantes sont chacune obligées d'accepter d'être médiatrices des différends des autres, si elles en sont requises : c'est cette signification qu'ont l'article 1er du traité de 1858 entre les États-Unis et la Chine, l'article 1er du traité du 26 juin 1884 entre l'Italie et la Corée et l'article 1er (§ 2, du traité de Séoul du 4 juin 1886, entre la France et la Corée (2). L'article 8 du traité de Paris du 30 mars 1856 a les deux sens (3).

II

La médiation a une très grande étendue. Elle peut être employée pour résoudre toutes sortes de questions, questions juridiques, questions politiques, questions pécu-

(1) Voir plus loin, 2e partie, ch. IV, sect. I, p. 186.
(2) Voir plus loin, 2e partie, ch. IV, sect. I, p. 186.
(3) Voir plus loin, 2e partie, ch. IV, sect. I, p. 182.

Digitized by Google

niaires; pour prévenir ou terminer une querelle; pour empêcher une guerre ou y mettre fin. Dans ce cas, la médiation devrait avoir pour effet normal de faire cesser les hostilités: celles-ci devraient être arrêtées, dès que la médiation a été acceptée, au cas où l'acceptation est nécessaire, et, quand la médiation s'appuie sur une convention, dès qu'elle a été offerte par le médiateur ou requise par les belligérants. Disons d'ailleurs que ce dernier cas se présente rarement en fait, car une convention de médiation a généralement pour but de prévenir une guerre plutôt que de la terminer.

Cette conséquence de la médiation paraît avoir été admise à la conférence de La Haye (1899) par le comte Nigra, dans son amendement au projet russe. L'article 5 (1) de cet amendement dit en effet que « la proposition de médiation ou d'arbitrage, tant qu'elle n'est pas formellement acceptée par toutes les parties en litige, ne peut avoir pour effet, sauf convention contraire, d'interrompre, retarder ou entraver la mobilisation et autres mesures préparatoires, ainsi que les opérations militaires en cours ». Or, il paraît résulter de là que, quand la proposition de médiation est acceptée, cette acceptation a pour effet d'arrêter la mobilisation, ainsi que les hostilités. Mais la conférence de La Haye a refusé d'admettre cette conséquence et l'a formellement déclaré dans la Conven-

(1) *La Conférence de la Paix* (*La Haye, 18 mai-29 juillet 1899*), par A. Geouffre de Lapradelle, dans la *Revue générale de droit international public*, t. VI, 1899, p. 760, note 2.

Digitized by Google

tion (art. 7) (1). La clause « sauf convention contraire » a, il est vrai, été réservée, de sorte que les belligérants pourront, comme par le passé, conclure un armistice ou une suspension d'armes; mais il est curieux de noter que, dans la pratique, la règle sera désormais, que l'acceptation de la médiation n'a aucun effet sur la mobilisation ou les opérations militaires.

La médiation peut même être employée, sans qu'il y ait de conflit spécial : par exemple, elle peut réconcilier des puissances qui, sans avoir aucune querelle, n'entretiennent pas entre elles de bons rapports. Elle s'applique en somme aux cas les plus divers et l'on peut dire qu'aucun conflit, qu'aucune question ne lui échappe.

Nous excepterons cependant les conflits entre un État civilisé et un État barbare. Dans ce cas, la médiation est impossible, parce qu'elle ne peut pas se produire à l'égard de l'État barbare : en effet, les peuples non civilisés ne reconnaissent que la force et l'on ne peut appliquer le droit international qu'à ceux qui en admettent l'existence.

Une autre question assez délicate est celle de savoir si la médiation peut avoir lieu dans les guerres civiles. Pour Dudley Field (2), « aucune nation ne peut offrir sa médiation entre un État et ses sujets engagés dans une

(1) Article 7 : « L'acceptation de la médiation ne peut avoir pour effet sauf convention contraire, d'interrompre, de retarder ou d'entraver la mobilisation ou autres mesures préparatoires à la guerre. — Si elle intervient après l'ouverture des hostilités, elle n'interrompt pas, sauf convention contraire, les opérations militaires en cours. » A. Geouffre de Lapradelle, dans la *Rev. gén. de dr. int. public*, t. VI, 1899, p. 764, note 1.

(2) *Projet d'un Code international*, par D. Dudley Field (trad. Alb. Rolin), liv. II, 5e division, art. 963 *in fine*, p. 695.

Digitized by Google

guerre civile ». Lawrence (1) n'est pas aussi affirmatif. Cependant il trouve que la médiation dans les guerres civiles est difficile, parce que « le fait même des négociations relatives à une médiation, implique l'existence séparée de chacun des belligérants, existence que l'ancien gouvernement n'est pas ordinairement disposé à admettre pour le parti insurgé, avant qu'il ne soit préparé à la reconnaissance pleine et entière de celui-ci ».

Il est évident que cette raison a quelque valeur et qu'elle a pu empêcher quelquefois la médiation dans les guerres civiles. Quant à nous, nous ne pensons pas que la reconnaissance d'insurgés comme belligérants soit nécessaire pour l'exercice de la médiation et que celle-ci implique en aucune façon cette reconnaissance. C'est l'avis de Wheaton (2) : « L'usage approuvé des nations, dit-il, autorise la proposition par un État de ses bons offices ou de sa médiation pour l'arrangement des dissensions intérieures d'un autre État ». « La pratique des nations, dit de même Calvo (3), autorise un État à proposer ses bons offices ou sa médiation pour apaiser soit les différends survenus entre deux ou plusieurs États, soit les dissensions intestines d'un pays ». Et, en effet, la médiation s'est produite assez souvent dans les guerres civiles. Il est même remarquable qu'en Portugal en 1847 et dans le royaume de

(1) *Commentaire sur les éléments du droit international et sur l'histoire des progrès du droit des gens de Henry Wheaton,* par W. B. Lawrence, 2e partie, ch. I. XIII, t. II, p. 474.

(2) *Éléments du droit international*, par H. Wheaton, 2e partie, ch. I, § 13, t. I, p. 94.

(3) *Le droit international théorique et pratique*, par Ch. Calvo, 1re partie, liv. III, § 207, t. I, p. 352.

Digitized by Google

Naples en 1849, ce furent les insurgés qui la refusèrent (1).

La médiation dans l'intérieur des États peut d'ailleurs s'appuyer, comme le remarque également Wheaton (2), « sur des conventions positives, telles que des traités de médiation et de garantie », et, en fait, ce sont souvent des conventions de ce genre qui lui ont donné naissance, comme dans le canton de Genève en 1738, en 1768 et en 1782 (3).

Tout cela prouve que la règle posée par Lawrence est très contestable et il est lui-même obligé de reconnaître qu'elle n'est pas « d'une application universelle » (4).

III

Le but de la médiation est de ramener le bon accord entre les parties contendantes. Pour cela, le médiateur fait à celles-ci des propositions de conciliation ; mais il n'est nullement nécessaire que ses propositions soient strictement conformes au droit, elles doivent tendre avant tout à procurer un accommodement. Aussi le médiateur demande-t-il ordinairement aux parties de se faire mutuellement des concessions sur leurs prétentions respectives. La médiation consiste, en effet, le plus souvent dans une transaction et c'est à faire transiger les contendants, que tendent presque toujours les efforts du médiateur.

(1) Voir plus loin, 2e partie, ch. IV, sect. II, p. 211 et 215.
(2) Wheaton, 2e partie, ch. I, § 13, t. I, p. 94.
(3) Voir plus loin, 2e partie, ch. III, sect. II, p. 154 à 157.
(4) Lawrence, 2e partie, ch. I, XIII, t. II, p. 474.

Digitized by Google

Disons que d'ailleurs (et c'est là le trait caractéristique de la médiation) les solutions proposées par le médiateur ne sont pas obligatoires : les parties peuvent les accepter ou les rejeter, elles conservent à cet égard une entière liberté. La conférence de La Haye (1899) a cru utile de rappeler ce caractère essentiel de la médiation et des bons offices. « Les bons offices et la médiation, dit l'article 6 de la Convention (1), soit sur le recours des parties en conflit, soit sur l'initiative des puissances étrangères au conflit, ont exclusivement le caractère de conseil et n'ont jamais force obligatoire. » Et le mot « jamais » a été employé à dessein, car il a été substitué au mot « point » sur la proposition de M. Renault (2).

IV

La médiation prend fin de trois manières : par la réconciliation des parties, par leur non réconciliation ou par l'inutilité de la médiation elle-même. Dans le premier cas, on dit que la médiation a réussi et un traité vient généralement sceller l'accord des parties. Pourtant ce n'est pas indispensable et, quand la médiation ne met pas fin à une guerre ou à un différend sérieux, les parties peuvent se réconcilier sans signer aucun acte. Au cas où la médiation cesse sans avoir ramené l'accord entre les contendants, on dit qu'elle a échoué. Cela peut arriver, soit que les

(1) Geouffre de Lapradelle, dans la *Rev. gén. de dr. int. public*, t. VI, 1899, p. 764, note 1.

(2) Voir procès-verbaux du Comité d'examen de la troisième commission, p. 78.

Digitized by Google

parties rompent les négociations, soit qu'elles refusent de renouveler un armistice et reprennent les hostilités, soit encore que le médiateur, ne pouvant parvenir à les accorder, renonce à ses fonctions par suite de son impossibilité de réussir. Ce dernier cas a même été spécifié à la conférence de La Haye (1899). L'article 5 de la Convention dit en effet (1) : « Les fonctions du médiateur cessent du moment où il est constaté, soit par l'une des parties en litige, soit par le médiateur lui-même, que les moyens de conciliation proposés par lui ne sont pas acceptés. »

Enfin la médiation devient inutile par suite de circonstances qui lui retirent sa raison d'être. Ces circonstances sont au nombre de deux : ou bien le différend qui avait donné naissance à la médiation, a disparu ; ou bien les parties se sont réconciliées au moyen de négociations directes. Il faut remarquer, à ce sujet, que la médiation n'empêche pas les négociations directes. Les parties contendantes qui ne parviennent pas à terminer leur querelle par la médiation, peuvent très bien chercher à s'accorder directement et sans intermédiaire. La médiation ne cesse pas pour cela ; elle continue concurremment avec les négociations directes. Nous verrons plus loin (2) que, dans ce cas, la seule chose qui soit exigée des parties, c'est de négocier ouvertement et sans se cacher du médiateur.

V

La médiation peut être individuelle ou collective. Elle

(1) Geouffre de Lapradelle, dans la *Rev. gén. de dr. int. public*, t. VI, 1899, p. 764, note 1.

(2) Voir plus loin, 1re partie, ch. II, I, p. 35.

Digitized by Google

est individuelle, quand elle est exercée par une seule puissance, et collective, quand elle l'est par plusieurs. Le plus souvent, la médiation collective s'exerce au moyen des congrès et des conférences. « Les congrès et les conférences sont, en effet, dit Pradier-Fodéré (1), un moyen auquel les États ont parfois recours pour aplanir et concilier collectivement et en commun les différends internationaux, particulièrement ceux qui portent sur des questions d'intérêts complexes. »

Mais qu'entend-on par congrès et par conférence ? Y a t-il une différence entre ces deux termes ? Les auteurs ne sont pas d'accord à ce sujet. Les uns n'en voient aucune, les autres, bien plus nombreux, en voient plusieurs ; et, parmi ces derniers, il y a encore une grande divergence d'opinions. Mais il n'est guère utile de passer en revue ces diverses opinions, car elles ne présentent qu'un intérêt théorique, et il est plus intéressant d'étudier la question au point de vue pratique, c'est-à-dire de voir quelle différence les gouvernements semblent faire entre les congrès et les conférences.

On peut dire que les gouvernements n'ont eu aucune base fixe pour distinguer les congrès et les conférences et l'on voit qu'ils ont donné souvent le nom de congrès à ce qui n'était qu'une conférence et le nom de conférence à ce qui aurait dû être appelé congrès. Ainsi les réunions diplomatiques de Châtillon-sur-Seine (1814), d'Aix-la-Chapelle (1818), de Carlsbad (1819), ont été appelées

(1) *Traité de droit international public européen et américain*, par P. Pradier-Fodéré, 2e partie, titre II, ch. I, sect. I, nº 2593, t. VI, p. 219.

Digitized by Google

congrès ; au contraire, celles de Paris (1860-1861), de Berlin (1884-1885), de Constantinople (1885-1886), de Bruxelles (1889), de La Haye (1899), ont été appelées conférences. Or, il est difficile de justifier cette différence, car, en comparant ces diverses assemblées, on constate que les secondes ont été plus importantes que les premières, et, dès lors, il eût été plus naturel de nommer celles-ci conférences et les autres congrès.

D'abord le nombre des États représentés était plus grand dans les conférences que dans les congrès. Tandis qu'il n'y avait à Châtillon-sur-Seine et à Aix-la-Chapelle, que la France, l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie, et à Carlsbad que les plus importants des États composant la Confédération germanique, il y avait à Paris six États de représentés, à Berlin quatorze, à Constantinople sept, à Bruxelles quinze et à La Haye vingt-six.

En outre les questions à résoudre étaient plus importantes dans les conférences que dans les congrès. Le congrès de Châtillon-sur-Seine avait pour but d'amener la paix entre la France et les puissances alliées. A Aix-la-Chapelle, il ne s'agissait que d'examiner l'état intérieur de la France et de décider si l'occupation de positions militaires sur le territoire français par un corps de troupes alliées devait cesser ou si elle devait être continuée. Enfin, à Carlsbad, les États de la Confédération germanique voulaient assurer la tranquillité de l'Allemagne, en prenant des mesures contre le libéralisme, le mouvement révolutionnaire, les associations démagogiques, la presse et les universités, et en consacrant le droit d'intervention de la diète dans les affaires intérieures des États allemands. L'objet des conférences embrassait un cercle plus vaste. Celle de Paris touchait à la question

Digitized by Google

d'Orient : elle avait pour but de régler la coopération offerte à la Turquie par la France, l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie, et acceptée par le sultan, en vue de faire cesser les troubles de Syrie, et de prendre des mesures pour arrêter l'effusion du sang et assurer la protection des chrétiens. Celle de Berlin avait pour but de régler les conditions les plus favorables au développement du commerce et de la civilisation dans certaines régions de l'Afrique, d'assurer à tous les peuples la libre navigation sur le Congo et le Niger, de fixer des règles pour les acquisitions de territoires et d'accroître le bien-être moral et matériel des indigènes. Celle de Constantinople touchait, comme celle de Paris, à la question d'Orient : elle devait régler les affaires de la Roumélie Orientale. A Bruxelles, il s'agissait de prendre des mesures pour arriver à la suppression de l'esclavage. Enfin la conférence de La Haye avait un objet qui intéressait bien l'humanité entière : assurer la paix du monde par le désarmement.

Cependant on constate qu'en général les congrès ont eu une plus grande importance et une plus grande étendue et les conférences, un objet plus spécial. Ainsi le congrès de Vienne (1814-1815) est certainement la réunion diplomatique la plus importante depuis les congrès de Munster et d'Osnabruck et c'est bien la plus importante du siècle avec les congrès de Paris (1856) et de Berlin (1878).

Seize États firent partie du congrès de Vienne. Cette assemblée eut pour but de rétablir la paix en Europe : pour cela, elle créa des royaumes et en supprima d'autres, prit des territoires aux uns et en donna aux autres, en un mot remania complètement la carte d'Europe. En outre elle élabora divers règlements : la déclaration sur l'abolition de la traite des noirs, celle sur le rang entre les

Digitized by Google

agents diplomatiques, le règlement concernant la libre navigation des rivières.

Le congrès de Paris comprit sept États. Il eut pour but de régler la question d'Orient. C'est lui qui a placé l'indépendance et l'intégrité territoriale de la Turquie sous la garantie collective des six grandes puissances. Il a en outre établi la liberté de navigation du Danube et du commerce maritime dans la mer Noire, qui a été neutralisée et ouverte à la marine marchande de tous les pays. Enfin il a proclamé l'abolition de la course, certains principes de droit maritime en temps de guerre et la nécessité de la médiation avant l'emploi de la force.

Le congrès de Berlin comprit les sept mêmes États que le congrès de Paris et, comme lui, régla la question d'Orient. Il a complètement transformé la carte des Balkans : par la création de nouveaux États, le Monténégro, la Serbie et la Roumanie ; par la constitution de la Bulgarie en principauté autonome sous la suzeraineté du sultan ; par la fondation d'une province nouvelle, la Roumélie Orientale ; enfin par l'organisation nouvelle et bizarre donnée à la Bosnie et à l'Herzégovine. Il a en outre réformé le traité de San-Stefano.

On voit donc l'importance et l'étendue des questions qu'ont résolues ces trois congrès. Nous allons voir que les conférences ont eu, en beaucoup de cas, un cercle plus restreint, qu'elles ont eu souvent, comme nous l'avons dit, un objet tout à fait spécial. Ainsi la conférence de Copenhague (1856-1857) eut seulement pour but de négocier entre les quinze États intéressés un arrangement définitif touchant le péage du Sund et des Belts. A celle de Paris (1858-1859), les sept puissances signataires du traité du 30 mars 1856 arrêtèrent les clauses de la

Digitized by Google

convention prévue par l'article 25 de ce traité et relative à l'organisation des Principautés-Unies de Moldavie et de Valachie. L'objet de celles de Hanovre (1861) et de Bruxelles (1863) fut analogue à l'objet de celle de Copenhague : dans la première, arrêter entre les dix-sept États intéressés les conditions du rachat du péage de Stade et fixer la quote-part afférente à chaque puissance ; dans la seconde, consacrer dans un traité général entre les vingt États intéressés les conventions particulières antérieurement et séparément conclues pour le rachat du péage de l'Escaut. Enfin la conférence de Saint-Pétersbourg (1868) eut pour objet l'interdiction des balles explosibles en temps de guerre et celle de Bruxelles (1874), les lois et coutumes de la guerre.

On peut noter encore que le nom de conférence a été souvent donné aux assemblées dont les membres faisaient fonction de médiateurs. On doit même supposer que c'est la seule raison pour laquelle on a appelé conférences les réunions diplomatiques de Londres et de Constantinople (1827-1837), de Londres (1830-1839), de Vienne (1853-1854 et 1855), de Paris (1857), de Londres (1864), de Londres (1867), de Paris (1869) et de Berlin (1880) ; car elles n'étaient pas moins importantes que celles de Troppau (1820), de Laybach (1821) et de Vérone (1822), qui pourtant ont été nommées congrès.

En effet, le nombre des États représentés était à peu près le même dans les congrès et dans les conférences, sauf dans les conférences de Londres et de Constantinople (1827-1837), où il n'était que de trois. A Troppau, cinq États étaient représentés ; à Laybach, il y en avait dix et, à Vérone, une quinzaine. Or, à Londres (1830-1839), cinq États étaient représentés ; à Vienne, il y en

Digitized by Google

avait quatre en 1853-1854 et cinq en 1855; à Paris (1857), il y en avait six; à Londres (1864), huit; à Londres (1867), huit également; à Paris (1869), sept; et à Berlin (1880), six.

Quant à l'importance des questions à résoudre, elle était au moins aussi grande dans les conférences que dans les congrès. Les congrès de Troppau, de Laybach et de Vérone, proclamant le principe d'intervention, avaient pour but de prendre des mesures, les deux premiers pour arrêter la révolution de Naples, l'autre pour affermir le pouvoir absolu de Ferdinand VII d'Espagne, compromis par le régime des cortès. Or, les conférences de Londres et de Constantinople (1827-1837) avaient pour objet les affaires de Grèce et la pacification du Levant; celles de Londres (1830-1839), les affaires de Belgique; celles de Vienne (1853-1854 et 1855), le rétablissement de la paix en Orient; celle de Paris (1857), le règlement de la question de Neufchâtel; celle de Londres (1864), la question des duchés danois et les affaires de Danemark; celle de Londres (1867), l'affaire du Luxembourg; celle de Paris (1869), les affaires de Crète; et celle de Berlin (1880), la solution du différend gréco-turc.

Il est vrai que, dans les congrès, à Vérone surtout, un grand nombre de souverains étaient présents; mais on ne peut admettre que ce soit cette raison qui les ait fait appeler ainsi. Cela a pu être vrai pour les congrès des siècles précédents; car les décisions prises dans ces assemblées étaient valables de plano par suite de la présence des souverains et n'avaient pas besoin d'être ratifiées. Mais aujourd'hui que tous les États, en dehors de la Russie et de la Turquie, ont des gouvernements représentatifs, cette raison n'a plus aucune valeur, puisque toute décision prise

Digitized by Google

dans une réunion diplomatique quelconque, même par le souverain, doit être ratifiée par les assemblées politiques du pays.

Quoi qu'il en soit, il est certain que la différence que les gouvernements font entre les congrès et les conférences, est assez difficile à percevoir et l'on peut dire que bien souvent ils ont employé les mots congrès et conférence indistinctement. Nous l'avons montré plus haut, en citant des congrès qui eussent été mieux nommés conférences, et des conférences qui auraient pu s'appeler congrès. Or, parmi ces conférences, celle de La Haye de 1899 notamment est un exemple remarquable. On avait en effet pensé un moment à l'appeler « Congrès de la Paix » et ce n'est qu'à la fin que l'on choisit la dénomination officielle de « Conférence internationale de la Paix ».

Disons d'ailleurs qu'au fond il n'y a pas grand mal à employer indistinctement, dans la pratique, les mots congrès et conférence; car le terme qu'on emploie ne modifie pas la nature de la chose. Le caractère et le but d'une réunion de plénipotentiaires ne changeront pas, suivant qu'on l'appellera congrès ou conférence.

Que faut-il penser maintenant des congrès et des conférences, particulièrement en tant que mode de médiation collective? Doit-on admirer cette institution? Peut-on dire qu'elle a rendu de grands services? Les auteurs ont exprimé à ce sujet des opinions diverses.

Les uns, comme Vattel (1), Pinheiro-Ferreira (2),

(1) *Le droit des gens ou Principes de la loi naturelle*, par Vattel, (éd. Pradier-Fodéré), liv. II, ch. XVIII, § 330, t. II. p. 307 et 308.

(2) *Cours de droit public interne et externe*, par Silv. Pinheiro-Ferreira, 1re partie, 2e section, art. X, no 49, t. II, p. 180. — Vattel, liv.. II, ch. XVIII, § 330, t. II, p. 308, note 1.

Digitized by Google

Fiore (1), Phillimore (2), Kamarowsky (3), critiquent l'institution des congrès et des conférences : pour eux, ces assemblées sont peu utiles, parce que celles qui ont eu lieu, n'ont jamais eu le résultat qu'on en attendait. D'autres, au contraire, comme Grotius (4), Mably (5), Despagnet (6), Rivier (7), approuvent cette institution et trouvent qu'elle a rendu de grands services. Enfin beaucoup d'auteurs contemporains, parmi lesquels on peut citer Ch. Vergé (8), Carnazza-Amari (9), Calvo (10) et Pradier-Fodéré (11), font une distinction entre les anciens et les nouveaux congrès et conférences, en disant que les premiers n'ont peut-être pas toujours été ce qu'ils auraient

(1) *Nouveau droit international public*, par Pasq. Fiore (trad. Ch. Antoine), liv. VII, ch. III, n° 1219, t. II, p. 651.

(2) Calvo, 1re partie, liv. XIX, sect. I, § 1675, t. III, p. 408.

(3) *Le tribunal international*, par L. Kamarowsky (trad. Serge de Westman), liv. I, ch. II, 4, p. 102.

(4) *Le droit de la Guerre et de la Paix*, par Hugues Grotius (trad. Jean Barbeyrac), liv. II, ch. XXIII, n° VIII, 3, t. II, p. 175.

(5) *Le droit public de l'Europe, fondé sur les traités*, par l'abbé de Mably, introd., ch. XVI, t. V, p. 178, 179 et 191.

(6) *Cours de droit international public*, par Fr. Despagnet, liv. VII, titre I, ch. III, n° 485, p. 507.

(7) *Principes du droit des gens*, par Alph. Rivier, liv. VI, n° 46, 130, I, t. II, p. 11.

(8) *Précis du droit des gens moderne de l'Europe*, par G.-F. de Martens (éd. Ch. Vergé), introd. historique, t. I, p. 48.

(9) *Traité de droit international public en temps de paix*, par Carnazza-Amari (trad. Montanari-Revest), 5e section, ch. I, § 8, t. II, p. 577.

(10) Calvo, 1re partie, liv.. XIX, sect. I, § 1675, t. III, p. 408.

(11) Pradier-Fodéré, 2e partie, titre II, ch. I, sect. I, n° 2598, t. VI, p. 294.

Digitized by Google

dû être, mais que les seconds ont compris le rôle qui leur incombait.

On ne peut nier, en effet, que les congrès et les conférences modernes soient en progrès réel sur ceux des siècles précédents. Les passions n'y tiennent plus toute la place : le droit et la justice peuvent faire entendre leurs voix. A ce point de vue, nous sommes de l'avis de ceux qui pensent que ces assemblées sont appelées à rendre de grands services, et nous faisons des vœux pour qu'elles se multiplient. Il ne faut pourtant se faire aucune illusion : en étudiant l'histoire des congrès et des conférences de ce siècle, on constate que la politique y a encore joué un grand rôle; or, il est probable qu'elle ne verra pas ce rôle diminuer de sitôt et qu'elle conservera longtemps encore une certaine importance dans les réunions diplomatiques.

Pour que les congrès et les conférences arrivent à avoir une réelle utilité pratique, il faut que les grandes puissances modifient complètement leur manière de faire : il faut qu'elles se disent qu'elles ne représentent pas à elles seules l'intérêt général et que les autres États comptent tout autant qu'elles dans l'union internationale. Par suite, quand un congrès ou une conférence doit être réuni pour l'examen de certaines questions, les gouvernements que ces questions touchent de près ou de loin, doivent être invités à y prendre part. C'est l'opinion de Pinheiro-Ferreira (1) : « Il est, dit-il, du devoir, autant que de l'intérêt des gouvernements qui se sont accordés à tenir un congrès, d'inviter à y prendre part toutes les puissances dont les intérêts se trouvent nécessairement compris dans

(1) Pradier-Foderé, 2e partie, tit. II, ch. I, sect. I, nº 2599, t. VI, p. 297.

Digitized by Google

les articles qui doivent être l'objet de la discussion », et il doit être « loisible à toutes celles qui, par identité de raison, auront droit de contester les discussions du congrès, d'y envoyer leurs représentants, car il y aurait contradiction à en exclure une quelconque des parties intéressées, quelque minimes que soient les intérêts qu'elle ait à faire valoir. »

En 1818, au congrès d'Aix-la-Chapelle, les grandes puissances annoncèrent leur intention de se conformer à cet avis. « Les Cours signataires du présent Acte, est-il dit au protocole de la conférence du 15 novembre (1), ont unanimement reconnu et déclarent en conséquence : ..... 4° Que si, pour mieux atteindre le but ci-dessus énoncé (le maintien de la paix générale), les Puissances qui ont concouru au présent Acte jugeaient nécessaire d'établir des réunions particulières,..... l'époque et l'endroit de ces réunions seront, chaque fois, préalablement arrêtés au moyen de communications diplomatiques, et que, dans le cas où ces réunions auraient pour objet des affaires spécialement liées aux intérêts des autres États de l'Europe, elles n'auront lieu qu'à la suite d'une invitation formelle de la part de ceux de ces États que lesdites affaires concerneraient et sous la réserve expresse de leur droit d'y participer directement ou par leurs Plénipotentiaires ». Cette belle déclaration fut appliquée par la conférence de Londres en 1830-1831, au moment des affaires de Belgique (2) ; mais elle ne tarda pas à être oubliée par ceux-là mêmes qui l'avaient faite. En effet, nombre de congrès et de conférences ne s'y sont pas conformés : un

(1) *Recueil des traités de la France*, par de Clercq, t. III, p. 176.
(2) Voir de Clercq, t. III, p. 586.

Digitized by Google

des exemples les plus saillants est celui de la conférence de Paris en 1869 (1), à laquelle les grandes puissances refusèrent d'admettre aucun représentant de la Grèce et qui, pourtant, devait examiner une question qui intéressait celle-ci au plus haut point.

Si les choses se passent ainsi dans les congrès et les conférences, il semble qu'on doive rejeter la médiation collective, qui s'exerce le plus souvent dans ces assemblées, et lui préférer la médiation individuelle. Il n'en est rien cependant à notre avis. La médiation individuelle ne présente pas plus d'avantages et elle peut avoir également des inconvénients, dont le moins grand n'est pas de laisser isolée et sans défense l'une des parties contendantes, lorsque le médiateur montre de la partialité pour l'autre. Cela peut, il est vrai, se produire aussi dans la médiation collective ; mais on doit dire que c'est rare, car il faudrait que non seulement les médiateurs montrassent de la partialité, mais qu'ils en montrassent tous pour la même partie. Or, il arrive plus souvent que quelques-uns seulement se montrent partiaux : dans ce cas, leur partialité est rendue inutile par la bonne foi des autres. Puis, même si tous les médiateurs se montrent partiaux, il y a beaucoup de chance pour qu'ils le soient chacun pour l'une des parties contendantes, et dès lors la partialité des uns contrebalance celle des autres. Dans ces deux cas, aucune des puissances litigantes ne reste donc isolée et à la discrétion d'un médiateur, comme dans la médiation individuelle. Mais ce qui rend, suivant nous, la médiation collective supérieure à la médiation individuelle, c'est l'avantage qu'elle a d'être exercée par plusieurs puissances,

(1) Voir plus loin, 2e partie, ch. IV, sect. II, p. 252 à 261.

Digitized by Google

qui ont toujours plus d'autorité et d'influence qu'une seule. Outre que les questions sont mieux examinées et élaborées, une solution est plus facilement acceptée des contendants, lorsqu'elle est présentée et recommandée par plusieurs médiateurs. On peut dire que c'est pour cette raison que la médiation collective est préférée à la médiation individuelle par ceux-mêmes qui, comme Kamarowsky, ne sont pas partisans des congrès et des conférences. La médiation collective, dit en effet cet auteur (1), « est préférable par elle-même ; elle présente, en effet, plus de garanties par la conduite impartiale et réfléchie de plusieurs puissances, se chargeant collectivement de la médiation. Elle est conforme à l'idée d'union internationale et possède, en pratique, beaucoup plus d'efficacité que la médiation isolée. » Ce n'est pas à dire pourtant que celle-ci aboutisse rarement à d'heureux résultats. Elle a, au contraire, empêché souvent la guerre : particulièrement, dans ces dernières années, le pape Léon XIII l'a exercée avec succès en plusieurs occasions. Mais il est certain que plusieurs médiateurs s'entremettent toujours avec plus d'autorité qu'un seul ; aussi peut-on dire avec Mérignhac (2), « que la médiation collective, si on lui laisse son véritable caractère, est appelée à rendre de réels services, et peut, dans ses manifestations diverses, contribuer au maintien de la bonne harmonie entre les États, ainsi qu'à l'avancement du droit international ».

La Conférence de La Haye (1899) a donné naissance à une médiation spéciale. Le 31 mai, M. Holls, délégué des

(1) Kamarowsky, liv. I, ch. II, 4, p. 91.

(2) *Traité théorique et pratique de l'arbitrage international*, par A. Mérignhac, 1re partie, liv. II, ch. I, sect. I, § 1, n° 156, p. 163.

Digitized by Google

États-Unis d'Amérique, d'accord avec ses collègues américains, déposait, au sein du Comité d'examen, chargé d'étudier les divers projets, une proposition très-originale, qui donnait à la médiation un caractère tout à fait nouveau (1). M. Holls assimilait la guerre au duel : par suite, il demandait que les États en conflit choisissent chacun une puissance neutre, qui se chargerait de leurs intérêts respectifs, et que, « pendant une durée de vingt jours, sauf stipulation d'un autre délai, la question en litige *fût* considérée comme déférée exclusivement à ces puissances ». « En cas de rupture effective des relations pacifiques, ces puissances *demeureraient* chargées de la mission commune de profiter de toute occasion pour rétablir la paix ».

Ce projet présentait trois innovations : d'abord le choix de seconds par chacun des États en conflit ; ensuite l'établissement d'un délai de droit, pendant lequel l'examen du différend devait être exclusivement déféré à ces seconds ; enfin la mission donnée aux médiateurs acceptés avant les hostilités, de continuer leurs fonctions après la déclaration de guerre.

M. Holls, en présentant son projet, disait (2) que la médiation qu'il proposait, pourrrait toujours être employée, même quand l'arbitrage ou la médiation, dans son acception usuelle, ne pourraient pas l'être, parce que les seconds devaient remplir un rôle analogue à celui des témoins dans les affaires privées. « Nous avons l'assurance, concluait-il,

(1) Voir Geouffre de Lapradelle, dans la *Rev. gén. de dr. int. public*, t. VI, 1899, p. 761, note 1.

(2) Voir procès-verbaux du Comité d'examen de la troisième commission, p. 9, 10 et 11.

Digitized by Google

que, si vous donnez votre sanction à notre idée, même en la modifiant, il en résultera dans un temps plus ou moins rapproché un gain réel pour la cause de la paix ».

A son tour M. le Chevalier Descamps, rapporteur de la Troisième Commission, dans son rapport à la Conférence, s'exprimait ainsi au sujet du projet Holls (1) : « La « médiation de concert » offre le grand avantage de supprimer la nécessité d'une entente parfois très difficile quant au choix d'un médiateur commun.

« Elle introduit d'autre part un nouveau degré d'instance dans la procédure entre nations en conflit. L'auteur de la proposition a fait observer à ce sujet qu'il peut se rencontrer des circonstances où un État croit devoir dire à son adversaire : « Encore un pas, et c'est la guerre ». Mieux vaut qu'il puisse lui dire dans ces conditions : « Encore un pas et je serai obligé de constituer un second ». Les intérêts de la paix ont tout à gagner au choix d'une telle procédure. »

La Conférence a accepté l'idée de M. Holls et elle a pour ainsi dire reproduit sa proposition dans la Convention (art. 8) (2). Il est pourtant intéressant de constater qu'elle a porté la durée du mandat des médiateurs de vingt à trente jours.

M. Geouffre de Lapradelle n'apprécie pas beaucoup cette médiation spéciale (3). Suivant lui, le projet Holls « repose sur une erreur, qui est d'avoir comparé la guerre au duel,

(1) Rapport à la Conférence de M. le Chevalier Descamps, p. 5 et 6.

(2) Voir Geouffre de Lapradelle, dans la *Rev. gén. de dr int. public*, t. VI, 1899, p. 764, note 1.

(3) Voir Geouffre de Lapradelle, dans la *Rev. gén. de dr. int. public*, t. VI, 1899, p. 765, 766 et 767.

Digitized by Google

la constitution d'un médiateur à la constitution de témoins ». Il est vrai que la comparaison n'est pas très exacte ; car le rôle du médiateur consiste à concilier les parties adverses, tandis que celui des témoins consiste seulement à examiner si l'honneur de leurs clients respectifs exige que le duel ait ou n'ait pas lieu. En tout cas, l'erreur partirait de plus haut ; car cette comparaison de la guerre et du duel aurait été faite par l'empereur de Russie Nicolas II, de sorte que le projet de M. Holls ne serait qu'une application de l'idée du tzar.

En outre, M. Geouffre de Lapradelle voit dans la médiation spéciale un danger : c'est la facilité même d'arriver à cette médiation ; or M. Descamps voyait là un avantage (1). La raison que donne M. Geouffre de Lapradelle, c'est que, comme il est plus facile d'arriver à la médiation de concert qu'à la médiation unique, les États en conflit recourront plus souvent à la première qu'à la seconde ; mais, comme en même temps, d'après lui, il est plus difficile de réussir à la médiation de concert qu'à la médiation unique, la paix sera loin d'y gagner. « Il aurait fallu cependant peu de chose, dit-il, pour perfectionner le système de l'article 8 et remédier aux inconvénients politiques de la médiation, tout en développant largement sa portée pacifique. Il eût suffi que les deux puissances choisies en nommassent une troisième médiateur unique, par analogie de ce qui se passe en matière d'arbitrage. Dès lors nous rentrions, de la médiation de concert, où l'on épouse les querelles, dans la médiation unique, où on les apaise. D'autre part, la puissance choisie, ne s'étant pas offerte elle-même, ne nouait avec les parties en conflit que des

(1) Voir plus haut, 1re partie, ch. I, V, p. 26.

Digitized by Google

rapports politiques lointains : elle ne prenait pas sur elles la forte influence des médiateurs du premier degré. Précisément parce que le nombre des médiateurs augmentait, le prix de la médiation, courtage politique, diminuait avec l'accroissement des courtiers; car la valeur d'un service baisse avec la multiplicité de ceux qui concourent à le rendre. »

Est-il vrai, comme le dit M. Geouffre de Lapradelle, que le système de l'article 8 eût été perfectionné, en confiant aux deux puissances choisies la nomination d'une troisième puissance comme médiateur unique? Mais si, comme il le dit lui-même, les seconds épousent les querelles des États qui les ont nommés, pourquoi donc s'accorderaient-ils plus facilement que les parties adverses elles-mêmes, sur le choix d'un médiateur?. La vérité, c'est que, pour juger le projet Holls, il faut attendre qu'il ait été appliqué. Alors seulement on pourra se prononcer sur l'avenir qui lui est réservé.

Digitized by Google

CHAPITRE II

RÔLE DU MÉDIATEUR, DES PARTIES CONTENDANTES ET DES ÉTATS NEUTRES DANS LA MÉDIATION.

I

Les États seuls remplissent le rôle de médiateurs. Par suite, ce sont toujours les souverains ou chefs d'État, comme représentants des États, qui s'offrent ou qui sont demandés comme médiateurs; mais ils se contentent généralement du titre sans en exercer les fonctions. Ils se font remplacer par leur ministre des affaires étrangères ou par des diplomates, qu'ils délèguent spécialement à cet effet et qui exercent la médiation en leurs lieu et place et en leur nom. Ils font choix le plus souvent de leur représentant accrédité près de l'une des puissances contendantes; mais ce n'est pas une règle générale. D'ailleurs, quel que soit celui qui exerce la médiation, les droits et les devoirs du médiateur ne changent pas.

Le médiateur exerce ses fonctions au grand jour. Il dirige les négociations, assiste aux entrevues des parties, prend part aux congrès et aux conférences, si l'on juge bon d'en réunir, et la présidence lui en revient de droit. Il

Digitized by Google

est seul chargé de faire parvenir aux parties les propositions d'accommodement qu'elles se font mutuellement. On peut dire qu'en somme il est un intermédiaire officiel. Il propose d'ailleurs lui-même des solutions aux parties ; il leur donne des avis, des conseils ; il repousse les propositions qu'il trouve injustes, et refuse de les communiquer à la partie adverse ; il modère les prétentions exagérées d'un vainqueur qui veut accabler le vaincu : en un mot, il aplanit tous les obstacles qui s'opposent à la réconciliation des parties et s'efforce par tous les moyens possibles et en son pouvoir de ramener la paix, d'une manière générale de rétablir entre elles les bons rapports. « Le rôle du médiateur, dit l'article 4 de la Convention de La Haye (1899) (1), consiste à concilier les prétentions opposées et à apaiser les dissentiments qui peuvent s'être produits entre les États en conflit. »

Il suit de là que, si le médiateur est lui-même un obstacle à l'accord des parties, ce qui peut arriver si, par exemple, celles-ci ne veulent pas s'accorder par son intermédiaire, il doit se démettre de ses fonctions et proposer aux contendants un autre médiateur ou tout au moins les engager à entamer des négociations directes.

Il est à peine besoin de dire que le médiateur ne doit pas employer de moyens violents : sa mission, en effet, est toute pacifique et exclut la force et la contrainte. Dès lors qu'on veut imposer des conditions par la force, on fait une médiation armée ; en d'autres termes, on commet une véritable intervention, « on se place, dit Pradier-

(1) Geouffre de Lapradelle, dans la *Rev. gén. de dr. int. public*, t. VI, 1899, p. 764, note 1.

Digitized by Google

Fodéré (1), en dehors des relations internationales en temps de paix ».

Le médiateur ne participe pas au traité conclu sous sa médiation ; il ne peut donc en réclamer l'exécution. Par suite est-ce à tort, suivant la remarque de Piédelièvre(2), que Napoléon III prétendit exiger l'observation de l'article 5 du traité de Prague, du 23 août 1866, dû à sa médiation. Pradier-Fodéré (3) est cependant d'un avis différent, puisqu'il dit que « la médiation constitue une véritable participation aux traités dont elle a procuré la conclusion ». Mais nous ne pouvons accepter cette opinion, car, suivant nous, il n'y a que les garants d'un traité qui y participent. Pour avoir le droit de réclamer l'exécution d'un traité, le médiateur doit donc le garantir. Mais pour cela il faut une convention spéciale ou une stipulation expresse, car la médiation en elle-même n'en donne pas le droit, pas plus d'ailleurs qu'elle n'en donne l'obligation. La garantie doit être offerte ou demandée, et elle doit être acceptée dans les deux cas soit par les parties soit par le médiateur. Elle peut aussi se donner en vertu d'une promesse et, dans ce cas, elle ne peut être refusée.

Il ressort de tout cela, qu'en dehors de la garantie, la responsabilité ne peut exister. Le médiateur ne peut, en effet, être responsable de l'inexécution du traité, puisqu'il n'a pas le droit d'en réclamer l'exécution. Tout au plus pourrait-on dire qu'il a une responsabilité morale. Au contraire, le garant d'un traité a le droit et même le

(1) Pradier-Fodéré, 1re partie, ch. VI, nº 1140, t. II, p. 820.

(2) *Précis de droit international public ou droit des gens*, par R. Piédelièvre, liv. IV, titre I, ch. III, § 1, nº 669, t. II, p. 10.

(3) Pradier-Fodéré, 1re partie, ch. VI, nº 1137, t. II, p. 817.

Digitized by Google

devoir d'en exiger l'observation, et cela même par la force, s'il a été sommé par la partie lésée d'exercer sa garantie. Il est donc responsable de l'inexécution du traité, d'une responsabilité effective.

La médiation exige certaines qualités de celui qui l'exerce : les principales sont la loyauté, l'honnêteté, l'équité, la franchise, la modération. C'est grâce à ces qualités que le médiateur peut se conformer aux devoirs de sa charge.

Le premier et le plus important, c'est une rigoureuse impartialité : celle-ci consiste à ne pas favoriser l'une des parties aux dépens de l'autre. Le médiateur doit, par suite, faire taire la sympathie ou l'amitié qu'il peut avoir pour l'une et l'antipathie ou l'inimitié qu'il peut avoir pour l'autre : il doit être avant tout un conciliateur. « Le médiateur, dit Vattel (1), doit garder une exacte impartialité ; Il doit adoucir les reproches, calmer les ressentiments, rapprocher les esprits. » « Le devoir d'un médiateur, dit à son tour Mably (2), c'est une exacte neutralité entre les puissances ennemies; mais il ne faut pas s'attendre qu'il l'observe fidèlement : ainsi il faut négocier auprès de lui pour se le rendre favorable. » Ces restrictions montrent bien le scepticisme de l'auteur; mais il faut avouer qu'il exagère singulièrement, car, si certains médiateurs n'ont pas montré dans l'exercice de leurs fonctions toute l'impartialité désirable, on pourrait en citer par ailleurs un grand nombre qui ne méritent pas ce reproche. En tout cas, on ne peut admettre que les puissances litigantes aient le droit de chercher à se rendre le

(1) Vattel, liv. II, ch. XVIII, § 328, t. II, p 304.
(2) Mably, introd., ch. XVI, t. V, p. 186.

Digitized by Google

médiateur favorable : elles ne doivent, au contraire, faire aucune démarche à cet effet, car elles ne doivent se faire aucun tort pendant l'exercice de la médiation.

Le médiateur, dit encore Vattel (1), « ne doit point insister scrupuleusement sur une justice rigoureuse ». Comme nous l'avons dit plus haut (2), la médiation procure plus souvent une transaction qu'une solution strictement conforme au droit.

Enfin le médiateur ne doit pas profiter de la médiation pour se faire accorder des avantages par les parties. La médiation est un service qu'on rend à des puissances contendantes, mais c'est un service essentiellement gratuit. Elle est un honneur pour celui qui l'exerce et le médiateur doit se contenter de cet honneur, sans s'abaisser et nuire à la considération que lui témoignent les contendants, en se faisant payer en quelque sorte le prix de ses services. Il faut avouer qu'il n'en a pas toujours été ainsi dans la pratique. Par exemple, l'Allemagne, la France et la Russie se sont fait consentir réciproquement des cessions à bail de la Chine, pour avoir exercé la médiation entre cet empire et le Japon aux préliminaires de Shimonoseki (17 avril 1895).

Pour compenser tous ces devoirs, le médiateur a droit à la confiance des parties et celles-ci doivent la lui conserver pendant toute la durée de la médiation. Elles ne peuvent la lui retirer que si elles ont de justes sujets de plainte contre lui ou si sa bonne foi a lieu d'être suspectée.

(1) Vattel, liv. II, ch. XVIII, § 328, t. II, p. 304.
(2) Voir plus haut, 1re partie, ch. I, III, p. 10.

Digitized by Google

Calvo (1) dit que le médiateur a également le droit d'imposer ce qu'il croit juste, si son concours a été formellement réclamé ou au cas de stipulations expresses. Nous ne pouvons admettre cela dans le premier cas. On ne peut, en effet, arguer de ce que les parties ont formellement réclamé le concours du médiateur, qu'elles aient entendu par là aliéner leur liberté d'appréciation ; cela ne l'implique nullement et ne peut par suite donner au médiateur un droit qu'il n'a pas été dans l'idée des contendants de lui accorder. Mais on ne peut en dire autant au cas de stipulations expresses. Quoique ce ne soit pas dans la nature de la médiation d'entraver la liberté des parties, il est évident que, si celles-ci se sont engagées à accepter la solution proposée par le médiateur, le contrat est valable et devra s'exécuter. Mais encore faut-il, pour que le médiateur puisse imposer ce qu'il croit juste, que le contrat ait été passé avec lui ; car, s'il n'a été conclu qu'entre les parties contendantes, celles-ci ne sont liées qu'entre elles et n'ont pas à répondre de leur manière d'agir auprès du médiateur. D'ailleurs, au cas où ce dernier, étant partie au contrat, a le droit d'imposer sa volonté, il n'a qu'un droit en quelque sorte tout théorique ; car, si, malgré le contrat, les contendants rejettent ses propositions, il ne possède pas les moyens de les faire exécuter. On ne peut admettre, en effet, qu'il puisse employer la force pour contraindre les parties : il faudrait pour cela que ce fût spécifié au contrat. Quoi qu'il en soit, il est certain que les puissances litigantes ont le devoir d'exécuter fidèlement ce qu'elles ont promis, et qu'elles ne peuvent par suite rejeter la

(1) Calvo, 1re partie, liv. XIX, sect. II, § 1682, t. 3, p. 414.

Digitized by Google

solution donnée par le médiateur, sans manquer à la bonne foi due aux conventions.

En dehors de ce devoir de fidélité, imposé d'une manière générale à tous les contractants, les parties contendantes ont vis-à-vis du médiateur des devoirs qui leur sont propres.

Elles ne doivent pas empêcher ou seulement troubler l'exercice de la médiation : il s'ensuit qu'elles ne doivent pas ourdir d'intrigues contre le médiateur, ni même se créer mutuellement des embûches ou des ennuis, car, comme nous l'avons dit (1), la médiation a pour effet, au moins en théorie, de faire cesser non seulement les hostilités, mais aussi les rivalités de toutes sortes. Bien plus, les parties doivent aider le médiateur dans sa tâche et lui faciliter celle-ci de toutes manières : pour cela, elles doivent ne rien lui cacher de ce qui a pu être fait avant son entrée en fonctions, lui faire connaître les négociations qui ont eu lieu jusqu'alors, lui communiquer tous les documents qui peuvent l'éclairer sur le différend, lui soumettre leurs propositions de conciliation, écouter ses avis et ses conseils. Elles peuvent d'ailleurs, nous l'avons dit plus haut (2), lorsqu'elles voient qu'elles ne peuvent s'accorder au moyen de la médiation, chercher à se rapprocher par des négociations directes. Mais, dans ce cas, elles doivent agir ouvertement avec le médiateur ; elles ne doivent pas lui cacher les nouvelles négociations qu'elles ont entamées, non plus que la solution qui en est résultée. Dans ces conditions, elles ne font qu'exercer un droit et le médiateur ne peut se plaindre d'avoir été trompé.

(1) Voir plus haut, 1re partie, ch. I, II, p. 7.
(2) Voir plus haut. 1re partie, ch. I, IV, p. 12.

Digitized by Google

Disons encore que les puissances contendantes ne doivent pas être exigeantes dans leurs prétentions. ni repousser systématiquement toutes les propositions du médiateur. Quoiqu'elles aient, en effet (sauf au cas de stipulations expresses), le droit de rejeter les solutions offertes par le médiateur, que ce droit forme en quelque sorte le fond de la médiation, quand la proposition du médiateur est équitable, il y a pour elles un devoir moral de l'accepter. « On peut dire seulement, dit Calvo (1), que quand les bons offices du médiateur ont été acceptés et ont fait entrevoir la possibilité d'une transaction équitable, les deux parties, à moins de s'exposer au soupçon de mauvaise foi ou au reproche de persévérer dans des prétentions exagérées contraires à la justice, sont dans l'obligation morale de faire taire leurs ressentiments et d'accepter ce qu'un ami commun leur présente comme conciliant et sauvegardant tous les droits ».

II

Nous avons vu que les puissances contendantes ont le droit strict, hors le cas de convention, de refuser la médiation qui leur est offerte. Elles possèdent ce droit d'une manière indubitable; mais ne peut-on dire qu'elles ont le devoir, naturellement devoir essentiellement moral, de l'accepter? Cela ne peut évidemment faire de doute et il

(1) Calvo. 1re partie, liv. XIX, sect. II, § 1705, t. III, p. 431.

Digitized by Google

faut même ajouter avec Carnazza-Amari (1), que les puissances contendantes doivent demander la médiation, quand elle ne leur est pas offerte. La guerre ou en général les moyens violents ne sont pas des moyens naturels pour résoudre les conflits internationaux. Ils peuvent évidemment être employés, mais seulement quand les moyens pacifiques n'ont pas réussi : en user auparavant, c'est pratiquer, suivant l'axiome allemand (2), la politique de la force, c'est mettre la force au-dessus du droit. C'est seulement lorsque les parties n'ont pu s'accorder pacifiquement, qu'elles ont le droit de guerre l'une contre l'autre, car la guerre est et sera toujours le recours suprême des États pour trancher leurs différends, le *summum jus* des nations. Les moyens pacifiques doivent donc tenir la première place dans la solution des conflits internationaux et il est dès lors naturel que les puissances contendantes qui n'ont pu s'entendre directement, cherchent à s'accorder en demandant la médiation d'un État tiers ou en acceptant celle qui leur est offerte.

Il ne faut cependant pas exiger qu'elles l'acceptent de tous les États qui l'offrent; car la personne même du médiateur n'est pas indifférente et la médiation est quelquefois offerte par des États, dont l'une des parties tout au moins peut à juste titre suspecter la bonne foi. On peut donc trouver que Pufendorf (3) va un peu loin, quand il

(1) Carnazza-Amari. 5e sect., ch. I, § 3. t. II, p. 534. — Il fait venir ce devoir des États « de la solidarité de leur existence et de leurs rapports ».

(2) Cet axiome dit : « Das Recht ist die Politik der Gewalt ».

(3) *Le droit de la Nature et des Gens*, par Pufendorf (trad. Jean Barbeyrac), liv. V, ch. XIII, no VII. t. II, p. 178.

Digitized by Google

dit qu'on ne doit pas repousser ceux qui offrent la médiation, « quand même on verroit qu'ils ont quelque relation particulière avec l'Ennemi ». La médiation d'États qui se trouvent dans ces conditions, est évidemment suspecte. Or on peut en dire autant et à plus forte raison de celle de l'allié d'une des parties : des médiateurs de cette espèce sont difficilement impartiaux (1).

La conférence de La Haye (1899) a parlé du recours à la médiation, mais sans y insister outre mesure. « En cas de dissentiment grave ou de conflit, dit l'article 2 de la Convention (2), avant d'en appeler aux armes, les puissances signataires conviennent d'avoir recours, en tant que les circonstances le permettront, aux bons offices ou à la médiation d'une ou de plusieurs puissances amies. » Certains États auraient voulu, en supprimant les mots « en tant que les circonstances le permettront », établir la médiation obligatoire et M. Asser, délégué des Pays-Bas, fit remarquer à ce sujet que cette clause, qui se trouvait déjà dans l'acte de Paris de 1856, avait été supprimée dans l'Acte général de Berlin de 1885, et que dès lors la rétablir, ce serait faire un pas en arrière. M. Lammasch, pour concilier les partis opposés, proposa de remplacer la clause en question par les mots « à moins que des circonstances exceptionnelles ne rendent ce moyen manifestement impossible », afin d'indiquer que la médiation devait être la règle et le recours aux armes l'exception (3).

(1) Voir *Institutions du Droit de la nature et des gens*, par Gérard de Rayneval, liv. III, ch. XXIII, n° 3, p. 288.

(2) Geouffre de Lapradelle, dans la *Rev. gén. de dr. int. public*, t. VI, 1899, p. 764, note 1.

(3) Voir procès-verbaux du Comité d'examen de la troisième commission, p. 4 et 5.

Digitized by Google

Mais la conférence n'a pas voulu se prononcer à cet égard : elle a voulu laisser à la médiation un caractère hautement facultatif, sans même dire qu'elle considérait comme un devoir d'y recourir ou de l'accepter.

La réciproque de ce que nous venons de dire au sujet des puissances contendantes, est-elle vraie en ce qui concerne les États neutres? Peut-on dire que, de leur côté, ceux-ci ont le devoir moral d'offrir leur médiation ou d'accepter d'être médiateurs, quand cela leur est demandé? Bien entendu, il ne s'agit pas non plus ici du cas où la médiation s'appuie sur une convention ; car alors il ne peut être question de devoir moral : il y a une obligation conventionnelle, les États tiers sont tenus conventionnellement d'exercer leur médiation. Nous ne parlons que du cas où les États neutres ne sont pas liés par un traité et où par suite ils ne peuvent avoir qu'une obligation morale. Dans ce cas, l'obligation morale existe-t-elle réellement?

Galiani et Hautefeuille répondent non. Hautefeuille (1) reconnaît bien que la guerre est un fléau et que c'est un devoir d'humanité de faire tout son possible pour l'éviter; mais il affirme que les nations, par suite de leur indépendance naturelle, sont libres de faire des guerres même injustes et qu'une nation étrangère, qui se dit neutre, ne peut pas en empêcher deux autres de se battre. Cela est vrai en principe ; mais nous verrons plus loin (2) qu'il y a des cas où, suivant nous, les États tiers ont le droit d'empê-

(1) *Des droits et des devoirs des nations neutres en temps de guerre maritime,* par L.-B. Hautefeuille, titre V, ch. II. sect. I, t. III. p. 469 à 471.

(2) Voir plus loin, 1re partie, ch. II. II. p. 51 et 52.

Digitized by Google

cher la guerre même par la force. Sans vouloir l'empêcher, ils peuvent du moins chercher à la prévenir par les voies amiables. Or, Hautefeuille dit qu'ils font mieux de ne pas essayer. Selon lui, l'acceptation du rôle de médiateur ne constitue pas un devoir d'humanité. Un prince neutre peut refuser ce rôle, sans violer la loi naturelle et la loi internationale, et même « il le doit, dit-il, dans l'intérêt de son peuple, s'il a lieu de penser que son intervention sera inutile, et qu'il ne pourra empêcher les hostilités d'éclater. Il est en effet presque impossible que le médiateur ne laisse pas apercevoir son opinion sur l'objet du litige, qu'il ne prenne le parti de l'un des peuples contendants contre l'autre ; de là, résulte pour lui le danger imminent d'offenser celui qui, d'après sa pensée, veut faire une guerre injuste, et par conséquent de se trouver entraîné dans les hostilités ». Il ajoute que, de toutes manières, si la médiation reste sans effet, le médiateur est porté à prendre le parti de l'opprimé, qu'enfin il court le risque de mécontenter les deux partis et de devenir ainsi leur ennemi. « Il me paraît donc plus prudent, conclue-t-il, de ne pas accepter la médiation, alors même qu'elle est offerte par les deux partis. Aucune prescription du droit primitif, aucune disposition du droit secondaire, n'ont imposé aux peuples neutres le devoir d'accepter un rôle aussi dangereux ». Il ajoute qu'à plus forte raison, ils n'ont pas l'obligation de s'immiscer d'eux-mêmes dans un différend, car leur rôle serait encore plus dangereux.

Il est évident qu'en droit, les États neutres ne sont pas obligés d'offrir leur médiation ni d'accepter d'être médiateurs. Cela ne peut être soutenu et ce n'est d'ailleurs pas la question. Mais dire qu'il n'y a pas même là un devoir d'humanité, c'est ce que nous ne pouvons admettre. Nous

Digitized by Google

l'admettons d'autant moins, que les raisons invoquées par Hautefeuille à l'appui de son opinion, vraies peut-être en théorie, perdent presque toute leur valeur, si l'on examine les faits. Il est en effet arrivé bien rarement que des médiateurs se soient vus entraînés malgré eux dans les hostilités ou qu'ils se soient fait des ennemis de ceux qu'ils voulaient servir : cela n'a été qu'une exception qui ne peut que fortifier la règle. Du reste, Hautefeuille (1) se voit à la fin obligé de revenir en partie sur ce qu'il a dit. « Cependant, avoue-t-il, et bien que ce ne soit pas un devoir d'accepter une médiation ou de se porter médiateur, je crois que le souverain, assez puissant pour ne pas redouter le ressentiment de celle des deux parties, contre laquelle il peut avoir à se prononcer, fait un acte conforme aux sentiments de l'humanité, en cherchant à concilier le différend existant entre deux princes plus faibles que lui ». On ne peut guère affirmer le devoir moral des États en termes plus nets. Il ajoute que, « dans ce cas, un autre écueil doit être évité avec le plus grand soin. Le puissant médiateur doit se borner à employer ses bons offices, sans imposer sa volonté », car autrement il porterait « une atteinte grave à l'indépendance naturelle d'un peuple libre ». L'auteur ne fait qu'énoncer là un des principes essentiels de la médiation : en agissant ainsi, le médiateur commettrait une intervention.

Pour Calvo (2), il est difficile de donner une règle fixe au sujet du devoir moral des États neutres d'offrir leur médiation. « Certaines médiations, dit-il, dans les circonstances où elles se produisent, peuvent assumer un carac-

(1) Hautefeuille, titre V, ch. II, sect. I, t. III, p. 472.
(2) Calvo, 1re partie, liv. XIX, sect. II, § 1682, t. III, p. 414.

Digitized by Google

tère de prépotence, d'hostilité déguisée, blessant pour ceux à qui elles sont offertes ; d'autres, au contraire, se justifient en quelque sorte d'elles-mêmes par la gravité des complications indirectes qu'elles tendent à prévenir, ou par le sentiment de mutuelle bienveillance et d'humanité qui les inspire ». Nous avouons ne pas comprendre comment certaines médiations « peuvent assumer un caractère de prépotence, d'hostilité déguisée, blessant pour ceux à qui elles sont offertes » ; le médiateur n'a pour but que de concilier les parties contendantes et, en outre, celles-ci ont toujours le droit de refuser la médiation.

Nous sommes donc d'avis et nous dirons avec Hubner (1), que « le Grand devoir de tout État neutre, c'est qu'il doit faire tout son possible pour rétablir la paix ; et que, pour cet effet, il doit employer sincèrement ses *bons offices*, afin que la partie lésée obtienne satisfaction, s'il se peut ; sinon, que du moins la guerre soit bientôt terminée ». C'est d'ailleurs l'opinion d'un grand nombre d'auteurs, de Kent, de Phillimore, de Travers Twiss, de Carnazza-Amari, de Paretti, de Kamarowsky, de Pradier-Fodéré. « Les États, dit Carnazza-Amari (2), sont moralement tenus d'offrir leurs bons offices....., quoique leurs offres..... puissent être repoussées, en raison de la solidarité de leur existence et de leurs rapports ». Pour Kamarowsky (3), « cela dérive de leur mission la plus élevée, de servir, dans la mesure de leur intelligence et de leurs forces, à la défense de la justice et de la paix sur la terre ». « Il va

(1) *De la saisie des bâtiments neutres*, par M. Hubner, 1re partie, ch. II, nº XI, t. I, p. 44.

(2) Carnazza-Amari, 5e sect., ch. I, § 3, t. II, p. 554.

(3) Kamarowsky, liv. I, ch. II, III, p. 88.

Digitized by Google

sans dire, ajoute-t-il, que l'intérêt de sa conservation personnelle donne à l'État le droit de décliner l'offre de médiation qu'on lui fait parvenir; mais cette exception ne détruit pas la règle. » « Il faut donc proclamer hautement, dit enfin Pradier-Fodéré (1), que les États ont le devoir moral d'offrir leur médiation, à plus forte raison d'accepter d'être médiateurs, lorsqu'il y a des probabilités que leur entremise conjurera l'épouvantable fléau de la guerre, et même lorsque ces probabilités seront faibles et vagues, car ce devoir dérive de leur mission d'être collectifs sociables de contribuer par tous les moyens en leur pouvoir, et dans la mesure de leurs forces tant morales que matérielles, à la défense de la justice et de la paix sur la terre. » Et il ajoute que le devoir moral est plus grand, si les deux parties en présence sont un État faible et un État puissant et que celui-ci abuse de sa force. En somme, on peut faire rentrer la médiation parmi les « offices d'humanité » dont parle Vattel (2).

De Bulmerincq (3) paraît la considérer sous un autre aspect : selon lui, les États auraient, en ce qui concerne la médiation, une obligation plus que morale. « Les États civilisés, dit-il, doivent être les gardiens de la paix, *conservatores pacis*, au sens moderne du mot. Cet emploi n'est plus conféré, comme autrefois, à des personnes déterminées ; tout État civilisé, membre de la communauté du droit international, est appelé à le remplir... — Les bons offices requis par le droit des gens ne constituent pas un

(1) Pradier-Fodéré, 2e partie, titre II, ch. I, sect. I, nº 2591, t. VI, p. 217.

(2) Vattel, liv. II, ch. I, § 2, t. I, p. 593.

(3) Rivier, liv. VIII, ch. I, nº 58, 166, t. II, p. 162.

Digitized by Google

service d'ami qui puisse être à volonté rendu ou refusé, mais bien un devoir imposé par la communauté internationale. » Comme le fait remarquer Rivier (1) avec raison, « cette manière d'envisager les bons offices n'est pas encore admise généralement et il faut s'en féliciter. Le savant publiciste prenait pour *lex lata* ce qui n'est pas même *lex ferenda* ».

La conférence de La Haye (1899) a été plus hardie en ce qui concerne l'offre de médiation, qu'en ce qui concerne la demande. Là du moins elle a osé affirmer le devoir moral des États. Dans l'article 3 (§ 1er) de la Convention, elle ne fait encore, il est vrai, que la recommander : « Indépendamment de ce recours (le recours à la médiation), y est-il dit (2), les puissances signataires jugent utile qu'une ou plusieurs puissances étrangères au conflit offrent de leur propre initiative, en tant que les circonstances s'y prêtent, leurs bons offices ou leur médiation aux États en conflit. » Mais, par la suppression des mots « dans les cas de dissentiment grave ou de conflit entre États civilisés concernant des questions d'intérêt politique », qui figuraient dans le projet russe (art. 5) (3), elle montre déjà son désir de voir la médiation prendre une grande extension. C'est dans l'article 27 (4), dû à l'initiative de M. d'Estournelles de Constant, délégué de la France, qu'elle a proclamé le devoir moral des États

(1) Rivier, liv. VIII, ch. I nº 58, 166, t. II, p. 162.

(2) Geouffre de Lapradelle, dans la *Rev. gén. de dr. int. public*, t. VI, 1899, p. 764, note 1.

(3) Voir procès-verbaux du Comité d'examen de la troisième commission, p. 6 et 7.

(4) Geouffre de Lapradelle, dans la *Rev. gén. de dr. int. public*, t. VI, 1899, p. 803, note 2.

Digitized by Google

d'offrir leur médiation. Quoique cet article ait rapport à l'arbitrage, il a bien en vue cependant l'offre de médiation ; car, après avoir dit que « les puissances signataires considèrent comme un devoir, dans le cas où un conflit aigu menacerait d'éclater entre deux ou plusieurs d'entre elles, de rappeler à celles-ci que la Cour permanente leur est ouverte (§ 1er) », il ajoute (§ 2), reproduisant l'idée du comte Nigra (1) : « En conséquence, elles déclarent que le fait de rappeler aux parties en conflit les dispositions de la présente convention, et le conseil donné, dans l'intérêt supérieur de la paix, de s'adresser à la Cour permanente, ne peuvent être considérés que comme actes de bons offices. » Et il n'est pas inutile de noter qu'ici la conférence a maintenu les mots « considèrent comme un devoir », malgré la proposition de M. Beldimann, délégué de la Roumanie, ayant pour but de les remplacer par les mots « jugent utile », qui auraient enlevé à la disposition sa nature impérative. Mais M. d'Estournelles fit remarquer qu'on n'avait entendu imposer aucune obligation aux parties, qui restaient libres, mais seulement un devoir aux puissances signataires, ce qui était tout différent (2). Aussi le président de la troisième commission, M. Bourgeois, pouvait-il dire (3) : « L'utilité morale des dispositions de l'article 27 est tout entière dans ce fait, qu'un devoir commun, pour le maintien de la paix entre les hommes, est reconnu et affirmé entre les nations. »

Il est intéressant de remarquer qu'à côté du devoir

(1) Voir procès-verbaux du Comité d'examen de la troisième commission, p. 68.

(2) Voir procès-verbaux de la troisième commission, p. 52.

(3) Procès-verbaux de la troisième commission, p. 56.

Digitized by Google

d'offrir la médiation, la conférence s'est occupée du droit de l'offrir, qu'elle déclare appartenir « aux puissances étrangères au conflit, même pendant le cours des hostilités » (art. 3, § 2) (1). Or, c'est à cette occasion qu'elle a fait une des innovations les plus curieuses, en inscrivant dans la Convention (art. 3, § 3) (2), que « l'exercice de ce droit ne peut jamais être considéré par l'une ou l'autre des parties en litige comme un acte peu amical ». C'est une disposition qui peut beaucoup contribuer à l'extension de la médiation. Jusqu'à présent, en effet, il s'est quelquefois rencontré des cas où l'offre de médiation a été considérée par l'une ou l'autre des parties contendantes comme un acte plus ou moins agréable. Lors de la guerre de Sécession (1861-1863) par exemple, le gouvernement fédéral des États-Unis refusa constamment les offres de médiation et finit même par déclarer qu'il regarderait toute nouvelle offre comme un acte malveillant (3). Or, il est intéressant de noter que désormais un État ne pourra plus faire une pareille déclaration.

M. Veljkovitch, délégué de la Serbie, aurait voulu que, comme corrélation au droit d'offrir la médiation, qu'on déclarait ne pouvoir être considéré comme un acte peu amical, et pour sauvegarder la faculté correspondante de refuser les offres proposées, on mit sur le même pied, dans le texte de la Convention, l'offre des bons offices et le « refus d'acceptation », en décidant que celui-ci ne

(1) Geouffre de Lapradelle, dans la *Rev. gén. de dr. int. public*, t. VI, 1899, p. 764, note 1.

(2) Geouffre de Lapradelle, dans la *Rev. gén. de dr. int. public*, t. VI, 1899, p. 764, note 1.

(3) Voir plus loin, 2e partie, ch. IV, sect. II, p. 234 à 241.

Digitized by Google

pourrait jamais être considéré comme un acte peu amical. « Sans méconnaître la vérité de ce point de vue, *la Conférence estima* qu'il n'y *avait* pas lieu d'insister à ce degré sur cette éventualité. » D'ailleurs, comme le fit remarquer M. Asser, délégué des Pays-Bas, « il n'était pas désirable d'insérer une clause de l'espèce dans une Convention qui *avait* pour but d'encourager toutes les mesures qui pourraient mener à la paix. *En effet*, la proposition de M. Veljkovitch irait à l'encontre de ce but, *en constituant* presque une invitation à refuser la médiation. *Or*, il va sans dire que le refus ne peut jamais être considéré comme un acte peu amical » (1).

Il faut remarquer maintenant qu'en dehors du devoir moral des États d'offrir leur médiation ou d'accepter d'être médiateurs, il y a une convenance politique qui les met plus ou moins en mesure d'accomplir ce devoir et qui, par suite, les y pousse aussi plus ou moins. Cette convenance politique est d'ailleurs très variable. Elle dépend de la situation internationale qu'occupent les États, de l'autorité, de l'influence dont ils jouissent, des relations qu'ils ont avec les parties contendantes ; elle varie donc suivant les États. Elle dépend encore de la nature du différend à résoudre, car elle peut varier également dans chaque cas particulier. Toutefois, ce n'est pas la convenance politique qui peut empêcher les États d'être médiateurs, parce qu'elle ne représente en somme qu'une chance plus ou moins grande qu'on soit accepté comme médiateur ou qu'on réussisse dans les négociations, et surtout parce qu'il y a quelque chose de plus fort que la

(1) Voir procès-verbaux de la troisième commission, p. 46. — Rapport Descamps, p. 4.

Digitized by Google

convenance politique, c'est l'intérêt qu'ont les États à être médiateurs.

Cet intérêt est général ; il est le même pour tous les États, les grands et les petits, les forts et les faibles, et il existe à plusieurs points de vue. D'abord, la guerre entre deux nations peut risquer d'amener une conflagration universelle, si les belligérants ont des alliés ou si les autres États prennent respectivement le parti de chacun d'eux. Puis souvent un prince ambitieux, qui ne rêve que conquêtes, ne termine une guerre que pour en faire une autre et peut accabler ainsi plusieurs États et se créer un empire à leur détriment. Enfin la guerre, si peu étendue qu'elle soit, trouble toujours d'une manière quelconque les relations commerciales des États et peut par suite beaucoup leur nuire. Pour toutes ces raisons, les États ont donc le plus grand intérêt à être médiateurs : en cherchant à conjurer la guerre, ils travaillent non seulement pour le bien de la paix générale, mais aussi pour leur propre sûreté et leur commerce (1).

Certains auteurs ne pensent pas seulement que les États ont intérêt à être médiateurs ; ils disent qu'ils ont le droit d'imposer leur médiation. C'est l'opinion de Pufendorf, de Phillimore, de Travers Twiss, de F. de Martens. Pufendorf (2) parle d'une manière générale : suivant lui, plusieurs princes peuvent se concerter pour imposer leur médiation, en menaçant de se mettre contre celui qui la refusera. Mais il fait remarquer qu'il faut être sûr de

(1) Voir Pradier-Fodéré, 2e partie, titre II, ch. I, sect. I, nº 2592, t. VI, p. 218.

(2) Pufendorf, liv. V, ch. XIII, nº VII, t. II, p. 178.

Digitized by Google

pouvoir imposer sa volonté et ne pas faire comme Marseille avec César. Phillimore (1) dit que les puissances neutres ont le droit d'agir comme médiatrices de leur propre mouvement, « dans le cas où elles craindraient de voir éclater une guerre qui menacerait de prendre des proportions considérables. » « Le soin de sa propre sûreté, dit à son tour Travers Twiss (2), autorise..... une nation à interposer ses bons offices entre des nations en querelle. L'intervention d'une nation dans le but de prévenir une guerre entre deux autres nations est un acte d'un caractère tout à fait différent de l'intervention d'une nation dans les affaires intérieures d'une autre nation; tandis que ce dernier genre d'intervention est contestable en principe....., l'autre sorte d'entremise est uniquement, en droit strict, un procédé international, qui peut devenir le devoir impérieux d'une nation chaque fois que l'explosion d'une guerre l'oblige à prendre parti pour l'un ou l'autre des belligérants. » A l'exemple de Pufendorf, il approuve la médiation de plusieurs nations neutres qui se concertent pour imposer leur volonté, au besoin par la force : « cette sorte de médiation est, dit-il, d'autant plus recommandable, si elle met fin à une guerre de nature à causer la perte de l'une des parties ou de toutes les deux à la fois. » F. de Martens (3) dit que les États neutres ont le droit d'agir comme médiateurs sans y avoir été conviés

(1) *Traité de droit international,* par F. de Martens (trad. Alfred Léo), partie spéciale, liv. IV, ch. I, III, § 103, A, 3, t. III, p. 134.

(2) *Le droit des gens ou des nations considérées comme communautés politiques indépendantes,* par Sir Travers Twiss, t. II, ch. I, n° 7, p. 12 et 13.

(3) F. de Martens, partie spéciale, liv. IV, ch. I, III, § 103, A, 3, t. III, p. 134 et 135.

Digitized by Google

par les intéressés, quand il s'agit de mettre fin à un litige international. D'après lui, « le droit de médiation spontanée appartient aux neutres en leur qualité de membres de la communauté internationale. Il ne peut leur être indifférent qu'un pays soit en état de paix ou de guerre. On ne peut pas exiger d'eux qu'ils se désintéressent notamment des différends qui peuvent avoir pour conséquence une guerre générale ».

Tout ce que nous avons dit jusqu'ici sur la médiation suffit pour nous faire repousser l'opinion de ces auteurs au sujet d'un prétendu droit de médiation spontanée : l'admettre, ce serait méconnaître les règles essentielles et fondamentales de la médiation. Dire, en effet, que les États peuvent agir comme médiateurs, sans y avoir été invités par les parties intéressées, c'est donner à la médiation un caractère de force et de contrainte qu'elle ne peut avoir, c'est la confondre avec l'intervention, et c'est ce qu'ont fait évidemment les auteurs que nous avons cités. Quand ils parlent de droit de médiation, il faut entendre droit d'intervention.

Or, doit-on reconnaître aux États un droit d'intervention? En principe, non; car, comme dit Bynkershoek (1), on ne peut pas plus contraindre un prince à la paix qu'à la guerre. Si, en effet, les États sont généralement libres de faire la guerre ou la paix, il y a cependant des cas où l'intervention des États neutres pour les forcer à la paix est justifiée par l'ambition ou les prétentions exagérées de

(1) « Ut iniquum est, Principem invitum ad bellum cogere, ita et ad pacem. » *Quæstionum juris publici libri duo*, par Corn. van Bynkershoek, ch. xxv, nº X, t. I, p. 185.

Digitized by Google

l'un des contendants. Il faut se souvenir, en effet, que la guerre est, suivant les expressions de Travers Twiss (1), « une lutte en vue de faire triompher le droit, et non de consommer la ruine de l'une ou l'autre des parties ». Dès lors, quand la guerre prend des proportions trop considérables et que l'un des belligérants risque d'y perdre son intégrité ou même son indépendance, les États ont le droit d'intervenir pour la faire cesser. C'est l'avis de Grotius (2), qui soutient que la guerre est juste, quand on veut empêcher un État puissant de subjuguer un État faible, qui l'a offensé, mais qui offre une réparation suffisante. C'est également celui de Travers Twiss (3), qui dit que les États ont le droit de se prononcer sur la disparition d'un autre État et, « s'il leur plaît, de prendre les armes pour l'empêcher ».

En somme, on peut dire que les États neutres ont le droit d'intervenir, lorsque leur propre intérêt est en jeu et que leur propre sûreté se trouve compromise, ou lorsqu'il s'agit de défendre un État faible contre un État puissant qui veut l'assujettir. Dans ce dernier cas, il faut même voir plus qu'un droit ; il faut proclamer que les États ont un devoir. « Mais, comme le remarque Kamarowsky (4), ce principe n'a rien de commun avec la médiation. Il indique le devoir qu'ont les États de secourir la partie la plus faible, injustement offensée, dans sa lutte contre un adversaire puissant. Cette solidarité de la défense, qui justifie même la guerre, existe d'une manière

(1) Travers Twiss, t. II, ch. I, nº 7, p. 14.
(2) Grotius, liv. II, ch. xx, nº XL, t. II, p. 103.
(3) Travers Twiss, t. II, ch. I, nº 7, p. 14.
(4) Kamarowsky, liv. I, ch. II, 3, p. 91.

Digitized by Google

distincte et peut être appliquée par des États, indépendamment de la médiation, avant l'emploi de ce moyen ou immédiatement après. »

Digitized by Google

CHAPITRE III

COMPARAISON DE LA MÉDIATION AVEC LES BONS OFFICES, L'ARBITRAGE ET L'INTERVENTION

La médiation présente certaines analogies avec les bons offices, l'arbitrage et l'intervention. Il y a cependant des différences essentielles entre ces divers modes et la médiation ; aussi ne faut-il pas les confondre avec elle et n'est-il pas inutile de les comparer.

I

Ce sont les bons offices qui ont le plus de ressemblance avec la médiation. Ils consistent en services de toute sorte, qu'une ou plusieurs puissances tierces peuvent rendre à des États contendants. « On entend par bons offices, dit Calvo (1), les démarches et les actes au moyen desquels une tierce puissance tâche d'aplanir la voie des négociations ou de renouer les pourparlers interrompus. » « Par

(1) Calvo, 1re partie, liv. XVIII, sect. II, § 1622. t. III, p. 377.

Digitized by Google

bons offices, dit de même Bonfils (1), on doit entendre toutes les démarches, tous les actes de nature à faire naître un accord. »

Comme on le voit par ces définitions, les bons offices se rapprochent singulièrement de la médiation : ces deux modes se ressemblent, en effet, par plus d'un point.

De même que la médiation, les bons offices peuvent être exercés par une ou par plusieurs puissances, c'est-à-dire être individuels ou collectifs. Ils peuvent également être offerts par les États tiers aux parties contendantes ou demandés par les parties contendantes aux États tiers, ou bien encore se donner en vertu d'une convention. Ils ont une étendue aussi grande, plus grande si c'était possible, que la médiation, c'est-à-dire qu'ils peuvent être employés dans toute sorte de questions. Ils ont le même but, celui de rétablir de bonnes relations entre les contendants. Enfin ils prennent fin de la même manière : par la réconciliation des parties, par leur non réconciliation ou par l'inutilité des bons offices eux-mêmes.

De même que le médiateur, celui qui exerce les bons offices ne peut en aucune façon imposer sa volonté ; il ne participe pas au traité qu'il fait signer aux parties, et sa responsabilité n'est engagée d'aucune manière. Enfin les bons offices ne s'imposent pas plus que la médiation : on ne peut les donner à des États contendants malgré eux.

On voit, en somme, que les bons offices touchent de bien près à la médiation. On peut dire cependant avec Bonfils (2),

(1) *Manuel de droit international public* (*Droit des gens*). par Henry Bonfils, 3e partie, liv. III, ch. I, sect. IV, nº 832, p. 457.

(2) Bonfils, 3e partie, liv. III, ch. I, sect. IV, nº 832, p. 457.

Digitized by Google

que « la médiation a un caractère plus défini, plus marqué que les bons offices »; mais ce n'est là qu'une différence assez générale entre ces deux modes, il y en a de plus spéciales.

La première, c'est que les bons offices peuvent s'exercer sans avoir été formellement acceptés, soit par les parties contendantes, soit par l'État auquel ils sont demandés. Ils peuvent même être donnés sans avoir été offerts ni demandés, et cela même en dehors de toute convention : mais cela ne peut guère se faire qu'entre nations amies, car, en donnant ainsi ses bons offices, on risque de froisser les États qui les reçoivent et de se faire repousser en même temps d'une manière qui peut être blessante. D'ailleurs, les bons offices ne sont pas toujours interposés entre tous les États contendants : ce n'est pas forcé, quoiqu'il en soit généralement ainsi. Ils peuvent être donnés à l'une des parties seulement, soit parce que l'autre les a repoussés, soit parce qu'on ne les lui a pas offerts et qu'elle ne les a pas demandés. Il se peut dès lors que les contendants reçoivent chacun les bons offices d'une puissance différente.

Les bons offices ne sont pas, comme la médiation, l'apanage exclusif des États. On concevrait fort bien qu'un ministre public interposât ses bons offices, non pas au nom de son gouvernement, mais de sa propre initiative et en son nom personnel.

Une autre différence, et des plus importantes, entre les bons offices et la médiation, c'est que les bons offices ne s'exercent pas ouvertement. Tout doit se faire en silence, aussi bien les échanges de notes que les démarches de toute sorte. Le secret le plus absolu est exigé particulièrement de l'État qui donne ses bons offices : il ne doit

Digitized by Google

rien divulguer et doit laisser toute initiative de publication aux puissances contendantes. En un mot, tandis que le médiateur est un intermédiaire officiel, il est seulement, quant à lui, un intermédiaire officieux. De plus, il ne participe pas à la négociation d'une manière régulière et continue. Il doit évidemment, comme le médiateur, user de son autorité et de son influence morales pour amener un accord, donner des avis et des conseils, proposer des moyens de conciliation ; mais il ne peut exiger que tout lui soit communiqué et que rien ne lui soit caché.

Enfin l'État qui ne donne que ses bons offices, n'a pas les droits d'un médiateur. De même, les parties contendantes n'ont pas à son égard les mêmes devoirs qu'envers un médiateur : c'est ainsi qu'elles ne sont pas obligées de suspendre les hostilités, si elles sont en état de guerre ; les bons offices n'ont pas, à ce point de vue, le même effet que la médiation.

Il ressort de tout cela, que la médiation diffère essentiellement des bons offices. Par suite, on peut accepter ceux-ci et rejeter la médiation. Il s'en faut de beaucoup pourtant, malgré ces différences, que tous les auteurs aient distingué ces deux modes avec soin : nous allons voir qu'un grand nombre les a confondus.

C'est d'abord Vattel (1), qui parle de « la médiation dans laquelle un ami commun interpose ses bons offices... » « Alors, dit-il encore, des amis communs interposent avec fruit leurs bons offices, en s'offrant pour média-

(1) Vattel, liv. II, ch. XVIII, § 328, t. II, p. 304, et liv. IV, ch. II, § 17, t. III, p. 186.

Digitized by Google

teurs ». Puis c'est Gérard de Rayneval (1), qui dit que « souvent un médiateur offre de lui-même ses bons offices ». Wheaton (2) parle également de « la médiation d'une troisième puissance, qui offre spontanément ses bons offices..... » Le baron Charles de Martens (3) dit à son tour : « Lorsqu'à la sollicitation, ou du moins du consentement des puissances en contestation, une puissance tierce ou plusieurs puissances interposent leurs *bons offices* ou leur *médiation* pour le rétablissement ou le maintien de la paix, elles deviennent *médiatrices*. » Fiore (4) dit que le tiers qui interviendrait pour faciliter l'accord entre deux parties contractantes, « deviendrait un médiateur, soit qu'il eût lui-même offert spontanément ses bons offices..., soit qu'il eût été invité expressément à le faire... » Heffter (5), outre qu'on peut lui adresser le reproche de confondre les bons offices et la médiation, peut également recevoir celui de n'être pas clair. Il parle, en effet, d'« une médiation internationale préalable et pacifique, opérée dans le sens de l'article 8 du traité conclu à Paris le 30 mars 1856, soit par les bons offices, soit par la médiation d'une tierce puissance acceptée par les parties en litige. » Or, qu'est-ce qu'une médiation opérée par des bons offices ou par une autre médiation? Calvo (6) n'échappe pas non plus au reproche de confondre

(1) Gérard de Rayneval, liv. III, ch. XXIII, nº 1, p. 287.

(2) Wheaton, 3e partie, ch. II, § 18. t. I, p. 271.

(3) *Manuel diplomatique*, par Ch. de Martens, ch. I, nº 4, p. 17.

(4) Fiore, liv. V, sect. II, ch. IV, nº 1025. t. II. p. 387 et 388.

(5) *Le droit international de l'Europe*, par A.-G. Heffter (trad. Jules Bergson), liv. II, ch. I, nº 107, p. 207.

(6) Calvo, 1re partie, liv. XIX, sect. II, § 1682, t. III, p. 413, et 4e partie, liv. I, § 3127, t. V, p. 365.

Digitized by Google

les deux modes qui nous occupent. « La médiation se produit, dit-il, quand un État ami prête ses bons offices pour résoudre et régler des questions internationales pendantes entre deux ou plusieurs autres États. » « Alors, dit-il ailleurs, des amis communs interposent leurs bons offices, en prenant simplement l'initiative d'une démarche qui ménage les amours-propres respectifs, ou en offrant une médiation qui facilite et détermine les négociations finales de la paix. » Interposer ses bons offices en offrant une médiation! Il faut avouer que Calvo, non plus, n'est pas très clair. Pour Rouard de Card (1), « il y a médiation lorsqu'une difficulté étant survenue entre deux États, une nation amie présente ses bons offices, afin de donner les bases d'un arrangement amiable ou d'une réconciliation. » Travers Twiss (2) parle de « la *médiation*, par laquelle une tierce puissance interpose ses bons offices... » D'après de Holtzendorff (3), un État « intervient comme puissance *médiatrice*, soit qu'il ait été prié par les parties de jouer ce rôle, soit qu'il ait offert lui-même ses *bons offices* ». Enfin Bonfils (4) dit, en parlant de la médiation, que « l'État tiers, ami des deux États contendants, prête ses bons offices pour préparer les bases d'un arrangement. »

Que penser de la confusion faite par tous ces auteurs? Ont-ils réellement confondu les bons offices et la média-

(1) *L'arbitrage international dans le passé, le présent et l'avenir*, par E. Rouard de Card, ch. III, p. 28.

(2) Travers Twiss, t. II, ch. I, nº 7, p. 12.

(3) *Éléments de droit international public*, par Fr. de Holtzendorff (trad. Georges Chr. Zographos), VI, nº 59, 2º, p. 158.

(4) Bonfils, 4e partie, l. I, ch. I, nº 933, p. 514.

Digitized by Google

tion ou ne faut-il pas plutôt croire qu'ils n'ont employé dans les passages cités les mots bons offices que dans un sens général, dans le sens de services, sans vouloir leur donner leur signification scientifique? Si l'on ne peut répondre affirmativement pour la plupart et ne faire à leur égard qu'une supposition, il n'en est pas de même de quelques-uns, à l'égard desquels il n'y a aucun doute possible. Pour eux, il est certain qu'ils avaient conscience de la confusion qu'ils faisaient, que c'était une confusion voulue. La meilleure preuve qu'on en puisse donner, c'est que, s'ils ont employé les mots bons offices et médiation l'un pour l'autre dans les phrases que nous avons citées, ils les ont parfaitement distingués en d'autres endroits. C'est le cas de Fiore (1), de Calvo (2) et de Bonfils (3).

Nous verrons plus loin (4) que les diplomates ont aussi confondu les bons offices et la médiation; mais, quant à eux, il est plus difficile de savoir si c'est consciemment ou inconsciemment.

Il faut reconnaître d'ailleurs avec Pradier-Fodéré (5), qu'en fait ces deux modes ont entre eux un certain rapport, car en pratique les bons offices se transforment facilement en médiation. Quoi qu'il en soit, en droit, ils ont

(1) Fiore, liv VII, ch. I, nos 1199 à 1201, t. II, p. 615 à 619. — *Le droit international codifié*, par P. Fiore (trad. A. Chrétien), liv. IV, t. II, sect. I, art. 803 à 813, p. 273 à 275.

(2) Calvo, 1re partie, liv. XVIII, sect. II, §§ 1622 et 1623, t. III, p. 377.

(3) Bonfils, 3e partie, liv. III, ch. I, sect. IV, no 832, p. 457.

(4) Voir plus loin, 2e partie, ch. IV, sect. I, p. 208, 209 et 210.

(5) Pradier-Fodéré, 2e partie, tit II, ch. I, sect. I. no 2589, t. VI, p. 215.

Digitized by Google

un sens différent et il importe par suite de ne pas les confondre en théorie.

II

L'arbitrage se distingue plus nettement de la médiation : aussi les auteurs ne l'ont-ils pas confondu avec celle-ci. C'est un moyen pacifique de résoudre les conflits internationaux, par lequel les personnages qui ont été nommés arbitres, examinent les points contestés ou sujets à contestation et décident de quel côté est le droit au moyen d'une sentence rendue en exécution d'un compromis qu'ils ont conclu auparavant avec les parties contendantes.

Comme la médiation, l'arbitrage est individuel ou collectif. Il peut être offert ou demandé : pourtant il est plus généralement demandé. De toutes manières, il doit être accepté soit par les parties, soit par l'arbitre. Mais, tandis que dans la médiation il ne se forme le plus souvent, dans ce cas, qu'un contrat fictif, dans l'arbitrage le contrat est toujours réel, car les parties signent toujours un compromis, qui fixe les pouvoirs de l'arbitre et détermine les conditions dans lesquelles il exercera ses fonctions. L'arbitrage peut aussi s'appuyer sur une convention antérieure. Enfin il a le même effet que la médiation, celui de faire cesser les hostilités, quand les parties sont en état de guerre.

L'arbitre doit avoir les qualités exigées du médiateur; mais il doit les avoir à un plus haut degré, car il a un rôle bien plus important. Il a des droits aussi étendus que le médiateur et, comme lui, il doit être d'une impartialité scrupuleuse. De leur côté, les puissances contendantes

Digitized by Google

ont envers l'arbitre les mêmes devoirs qu'à l'égard du médiateur. Enfin les États neutres n'ont pas plus le droit d'imposer leur arbitrage que leur médiation.

Telles sont les ressemblances qu'on trouve entre ces deux modes; nous allons voir que les différences qui les distinguent, sont plus importantes.

En premier lieu, ils diffèrent par l'étendue des questions auxquelles ils peuvent s'appliquer l'un et l'autre. Tandis que la médiation peut s'employer dans tous les cas de conflit, il faut exclure l'arbitrage de certains cas spéciaux.

D'abord l'arbitrage est impossible dans les guerres civiles (1). Comme dit Mérignhac (2), « pour compromettre avec un adversaire, il faut avant tout reconnaître qu'il existe; or, un gouvernement fonctionnant d'une manière régulière dans un pays ne peut admettre l'existence de l'insurrection organisée dans le but de le renverser. »

Puis la plupart des auteurs retirent à l'arbitrage les questions qu'on a qualifiées de politiques et qui concernent l'existence, l'indépendance ou la souveraineté, l'intégrité, la dignité ou l'honneur des États. A l'encontre de la majorité des auteurs, Mérignhac (3) prétend que l'arbitrage peut s'exercer, en droit, dans ces questions et qu'en fait il « peut parfaitement se produire sans réserve, si l'on y a recours dès le début, avant que les passions surexci-

(1) L'arbitrage est également impossible entre un État civilisé et un État barbare; mais, en cela, il ne diffère pas de la médiation et c'est pour les mêmes raisons qu'il ne peut s'employer. Voir plus haut, 1re partie, ch. I, II, p. 23.

(2) Mérignhac, 1re partie, liv. II, ch. I, sect. III, nº 193, p. 198.

(3) Mérignhac, 1re partie, liv. II, ch. I, sect. III, nos 182 à 193, p. 186 à 198.

Digitized by Google

tées rendent impossible toute solution amiable ». Pradier-Fodéré (1) est de son avis pour les questions relatives à l'honneur ou à la dignité ; mais il revient à l'opinion générale pour celles qui touchent à l'existence, à l'indépendance ou à la souveraineté et à l'intégrité, « car, dit-il, les États se doivent à eux-mêmes dans le présent et aux générations à venir de défendre leur existence et leur souveraineté ». Nous n'avons pas à examiner ici les arguments que donnent Mérignhac et Pradier-Fodéré pour soutenir leur théorie. Quant à nous, nous nous rallions à l'opinion de la majorité des auteurs, qui n'admet pas la possibilité de l'arbitrage dans ces questions, et nous pensons que l'impossibilité existe non seulement en droit, mais aussi en fait. En effet, les États ont beau n'avoir en quelque sorte comme loi que leur volonté, ils ne peuvent recourir à l'arbitrage dans les cas de conflit qui nous occupent, parce qu'ils ne peuvent admettre que les arbitres leur donnent tort. Autrement ils accepteraient d'avance les atteintes à leur existence, à leur indépendance ou à leur souveraineté, à leur intégrité, à leur honneur ou à leur dignité. Or cela est impossible en droit. Dans ces conditions, l'arbitrage ne peut s'exercer, puisque la sentence ne pourrait être rendue qu'en un sens. Ce qui le prouve bien d'ailleurs, c'est que, si un État admettait l'arbitrage dans ces questions, il se verrait contraint, au cas où il serait condamné, de rejeter la sentence comme contraire au droit.

Certains auteurs prétendent aussi que l'arbitrage ne peut porter que sur des faits de nature juridique, ce qui est inadmissible.

(1) Pradier-Fodéré, 2e partie, titre II, ch. I, sect. I, n° 2629, t. VI, p. 438.

Digitized by Google

Enfin d'autres disent que, pour employer l'arbitrage, il faut un point litigieux et que dès lors ce mode est impossible, quand on est d'accord sur les faits et le droit, mais qu'on veut par exemple régler une question de réparation, fixer une quotité de dommages. Cette opinion ne peut pas non plus être admise, car elle est complètement opposée à ce qui se passe en pratique : on pourrait en effet citer de nombreux exemples où l'arbitrage n'a été employé que pour déterminer le chiffre d'une indemnité pécuniaire.

En second lieu, l'arbitrage diffère de la médiation, non pas par le but poursuivi, mais par la manière d'atteindre ce but. Ces deux institutions ont, en effet, le même but, celui de ramener le bon accord entre les parties contendantes, de terminer les différends ; mais, tandis que, pour y parvenir, le médiateur ne fait que proposer des solutions, l'arbitre tranche les différends, décide les questions par une sentence. Il s'ensuit, comme dit Pradier-Fodéré (1), que « la médiation laisse subsister la possibilité des conflits futurs ramenés par la mutabilité des relations internationales, tandis que les réclamations et les contestations soumises à l'arbitrage sont en général considérées comme définitivement jugées par la décision arbitrale, qui constitue comme un règlement complet, absolu et final ».

L'arbitrage et la médiation diffèrent encore par la manière dont ils prennent fin. Nous avons vu que la médiation se termine de trois manières. Pour l'arbitrage, il y a deux manières de prendre fin : par la réconciliation des parties, intervenue par suite de la solution du différend

(1) Pradier-Fodéré, 2e partie, titre II, ch. I, sect. I, nº 2610, t. VI, p. 383 et 384.

Digitized by Google

par l'arbitre ; ou bien par la non réconciliation des parties, par suite de l'impossibilité où se trouve l'arbitre de rendre une sentence conforme au droit.

On trouve une quatrième différence entre l'arbitrage et la médiation, dans ce fait que le rôle de médiateur n'est rempli que par les États, tandis que celui d'arbitre peut l'être aussi par des particuliers. Il se peut très bien, en effet, que des puissances contendantes, au lieu de recourir à l'arbitrage d'États tiers, choisissent directement comme arbitres de leur différend des juges, des jurisconsultes, des ambassadeurs. C'est ainsi que la Cour de Cassation française a été chargée, en 1879, de trancher un litige pendant entre le gouvernement français et celui de Nicaragua (1). De même, la France et l'Angleterre ont soumis, par le traité du 11 mars 1891, les questions concernant la pêche du homard à Terre-Neuve, à l'arbitrage d'une commission composée de trois jurisconsultes (2) et de deux délégués de chaque pays.

Enfin la dernière et la principale différence entre l'arbitrage et la médiation consiste dans les fonctions mêmes d'arbitre et de médiateur. L'arbitre n'a pas, comme le médiateur, à s'efforcer de ramener le bon accord par des propositions d'accommodement ; il n'a ni avis, ni conseils à donner, ni solutions à proposer : en un mot, il n'est pas conciliateur. Ses fonctions sont plus élevées, elles

(1) Voir *Un litige devant la Cour de Cassation de France*, par Louis Renault, dans la *Revue de droit international et de législation comparée*, t. XIII, 1881, p. 22.

(2) Ces trois jurisconsultes étaient : MM. F. de Martens, professeur de droit des gens à l'Université de Saint-Pétersbourg ; Rivier, consul général de Suisse, ancien président de l'Institut de droit international ; et Gran, ancien membre de la Cour Suprême de Norwège.

Digitized by Google

relèvent de celles du juge : l'arbitre examine les questions au point de vue juridique ; il décide à ce seul point de vue qui a tort et qui a raison ; enfin la sentence qu'il rend est obligatoire, c'est-à-dire que les parties n'ont pas le droit de la rejeter. « L'arbitre, dit Pradier-Fodéré (1), ...résoud les différends par *voie de droit*, il recherche de quel côté se trouve le droit ; il s'appuie sur la règle stricte ; il examine de quelle manière le droit international doit s'appliquer au cas particulier faisant l'objet du désaccord entre les parties. Dire le droit, telle est sa mission ; et c'est la différence essentielle qui existe entre le rôle de l'arbitre et celui du médiateur. » Dès lors, l'arbitre ne doit pas s'efforcer, à l'exemple du médiateur, de rendre une décision qui contente les deux parties, une décision transactionnelle : il doit juger d'après le droit et rendre une sentence conforme au droit, et, s'il ne peut trouver de quel côté est le droit, il ne doit pas décider. Il faut cependant excepter le cas où il est ce qu'on appelle en droit privé un arbitre amiable-compositeur : alors il a le droit d'imposer une transaction, s'il ne peut trouver de quel côté est le droit. Citons, comme exemple, la sentence rendue par le Président de la République française conformément au protocole du 25 septembre 1872, relatif à l'arbitrage à lui déféré par l'Angleterre et le Portugal, à propos du différend relatif à la possession de certains territoires sur la côte orientale d'Afrique (2). Mais l'arbitre qui ne peut trouver le droit, peut toujours proposer

(1) Pradier-Fodéré, 2e partie, titre II, ch. I, sect. I, no 2610, t. VI, p. 383.

(2) Voir de Clercq, t. XI, p. 39 et 41.

Digitized by Google

une solution, qui naturellement n'est pas obligatoire, c'est-à-dire que, dans ce cas, l'arbitrage se transforme en médiation. C'est ce qu'a fait le roi de Hollande en 1831, à propos d'un différend relatif à une question de frontières entre le Canada et les États-Unis (1).

III

L'intervention se distingue encore plus nettement que l'arbitrage de la médiation. Il est évident toutefois que, si l'on prend ce mot dans le sens commun et vulgaire, la médiation est une intervention. Intervenir veut dire, en effet, se mêler des affaires d'autrui; or, c'est ce que fait le médiateur. Mais nous n'entendons parler ici du mot intervention que dans le sens qu'il a en droit international, et dans ce sens la médiation n'est pas une intervention.

L'intervention est un acte par lequel une ou plusieurs puissances tierces s'immiscent dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre État, sans son consentement préalable. Cette immixtion peut se produire de deux manières, pacifiquement ou violemment, c'est-à-dire qu'il y a deux sortes d'intervention, l'intervention pacifique ou diplomatique et l'intervention violente ou armée. La première se fait soit par des représentations orales, et alors elle est officieuse, soit par des notes écrites ou dans des congrès ou des conférences, et dans ce cas elle est officielle. La seconde se fait par les armes; une menace d'opérations militaires est même suffisante, dès lors qu'elle

(1) Voir plus loin, 2e partie, ch. IV, sect. II, p. 229.

Digitized by Google

est accompagnée d'un déploiement de forces inquiétant pour l'État menacé. L'intervention armée est ordinairement la suite de la première; en tout cas, elle ne devrait jamais se produire sans avoir été précédée de l'intervention pacifique.

On voit par là que, si la médiation a quelque ressemblance avec l'intervention, ce ne peut toujours pas être avec l'intervention armée, car celle-ci emploie des moyens absolument répouvés par la médiation, parce qu'ils ont la force pour base. Mais, en somme, elle diffère tout autant de l'intervention pacifique, car l'intervention, qu'elle soit diplomatique ou armée, a toujours un caractère de contrainte qui est incompatible avec la médiation. En effet, l'intervention ne se demande ni ne s'offre, elle s'impose : les États qui interviennent ne prennent pas à ce sujet le consentement ni même l'avis de l'État chez lequel se fait l'intervention, ils ne consultent qu'eux-mêmes et agissent de leur propre autorité. En outre, ils ne se contentent pas de faire des propositions ; ils imposent leur volonté.

Ces caractères constituent des différences essentielles entre la médiation et l'intervention ; aussi n'y a-t-il aucun rapport entre ces deux modes. Il nous paraît dès lors difficile d'admettre que la médiation puisse quelquefois donner lieu à l'intervention. C'est ce que prétendent pourtant Wheaton et Calvo. Le premier ne parle, il est vrai, que du cas où la médiation a été offerte pour arranger les dissensions intérieures d'un État. « Si cette offre de médiation est acceptée, dit-il (1), ce fait seul justifie l'intervention ». Calvo ne distingue pas entre les cas où la médiation est proposée pour apaiser les différends pendants entre

(1) Wheaton, 2e partie, ch. I, § 13, t. I, p. 94.

Digitized by Google

plusieurs États ou les divisions intérieures d'un pays. Il dit (1) d'une manière générale que, « lorsque la médiation offerte est librement acceptée, et, à plus forte raison, quand elle a été sollicitée, l'intervention qui peut s'ensuivre se justifie d'elle-même ».

Admettre ce principe, c'est changer complètement le caractère primitif de la médiation, c'est reconnaître ce qu'on a appelé la médiation armée. Mais, à notre avis, la médiation armée est un non-sens, car, dès lors que la médiation emploie la violence, elle n'est plus la médiation ; aussi rejetons-nous tout à fait l'opinion de Wheaton et de Calvo.

Il faut reconnaître cependant que la médiation armée existe en fait, car la médiation s'est transformée très souvent en intervention, et non seulement quand elle s'exerçait entre les divers partis d'un État, mais aussi quand elle avait pour but de réconcilier plusieurs États. On pourrait en citer de nombreux exemples ; mais ils ne seraient pas une preuve contre notre opinion, car la pratique ne peut en rien altérer la théorie. Les États se donnent souvent, en effet, des droits qu'ils n'ont pas et qu'ils refusent par contre aux autres nations.

Nous ne voulons pas dire naturellement que l'intervention ne puisse jamais se produire après la médiation. Nous avons dit en effet plus haut (2), qu'à notre avis les États ont le droit d'intervenir dans deux cas : d'abord quand leur propre conservation est en jeu, parce que cette conservation l'emporte sur le respect de l'indépendance des autres nations ; puis quand ils veulent défendre

(1) Calvo, 1re partie, liv. III, § 207, t. I. p. 352.
(2) Voir plus haut, 1re partie, ch. II, II, p. 51.

Digitized by Google

les faibles contre les forts qui abusent de leur force. Nous avons même dit que, dans ce second cas, il y avait pour eux un devoir d'intervenir en faveur des faibles. Or, dans ces deux cas, les États neutres pourraient n'intervenir qu'après avoir usé inutilement de la médiation ; mais alors ils interviendraient, non parce que leur médiation aurait été demandée ou acceptée, mais parce qu'ils en auraient le droit. Autrement dit, l'intervention ne serait là que l'exercice d'un droit, non la conséquence de la médiation.

En fait, l'intervention s'est produite pour beaucoup d'autres cas que ceux pour lesquels nous l'admettons. Au commencement du XIXe siècle, elle fut érigée en principe par les congrès de Troppau (1820), de Laybach (1821) et de Vérone (1822). Au congrès de Berlin (1878), les grandes puissances se sont réservé un droit d'intervention collective en Turquie, en garantissant collectivement l'intégrité de son territoire. Depuis 1870, l'intervention a beaucoup diminué, il est vrai, et l'on ne pourrait guère en citer des cas ailleurs qu'en Turquie. Mais cela tient à ce que la France, l'Allemagne, l'Autriche, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Russie se craignent et s'observent mutuellement, qu'elles sont entre elles dans un état de méfiance et d'hostilité qui les empêche d'agir ; car, au fond, en formant ce qu'on a appelé le « concert européen », ces puissances se reconnaissent le droit d'intervenir dans les affaires des autres États.

Digitized by Google

Digitized by Google

DEUXIÈME PARTIE

HISTORIQUE DE LA MÉDIATION

CHAPITRE PREMIER

ANTIQUITE

Les exemples de médiation manquent pour ainsi dire dans l'antiquité. Ce n'est pas étonnant, quand on pense que tous les peuples anciens passaient leur vie en quelque sorte à la guerre. Aussi loin qu'on remonte dans l'histoire, on voit les peuples se battre entre eux pour s'exterminer ou se réduire en esclavage et pour assurer leur domination. Dès la plus haute antiquité, les habitants de la Chine, ceux de l'Inde, les Hébreux, les Égyptiens sont toujours en guerre. Plus tard on assiste aux guerres médiques : Cyrus fonde l'empire des Perses sur les ruines de Babylone et de Ninive. Puis ce sont les guerres de Darius et de Xerxès avec les Grecs, les luttes intestines de la Grèce,

Digitized by Google

les conquêtes de Philippe de Macédoine et surtout d'Alexandre le Grand. C'est ensuite la lutte épique entre Rome et Carthage, qui se termine par la victoire de Rome ; enfin la conquête du monde par l'empire romain.

Mais d'où vient que la vie des peuples anciens se passait entièrement à la guerre ? A quoi tenait, peut-on dire, leur passion pour la guerre ? On peut en citer deux causes. D'abord ils considéraient la guerre comme un acte religieux. Les dieux du paganisme leur en donnaient eux-mêmes l'exemple : ils étaient continuellement en lutte les uns avec les autres. Homère, dans l'Iliade, nous les montre embrassant, pendant la guerre de Troie, les uns la cause des Grecs, les autres celle des Troyens, et combattant dans les rangs de leurs alliés respectifs. Enfin un dieu présidait à toutes les batailles ; c'était le dieu de la guerre et c'était un des plus honorés. En second lieu, chaque peuple se considérait comme supérieur à tous les autres et il en tirait que tous les autres peuples devaient lui être soumis. Les Hindous considéraient les étrangers comme des êtres « impurs de mœurs et de langage » et ils les plaçaient, dans leur hiérarchie des créatures, au-dessous des chevaux et des éléphants. Pour les Grecs et les Romains, les autres peuples n'étaient que des races inférieures, qui n'avaient droit à aucun égard, et les βαρβαροι et les *hostes* étaient des gens qu'on pouvait combattre en tous temps. Dès lors, les poètes chantaient surtout la guerre et il n'est pas étonnant que celle ci ait été célébrée même par des philosophes ou des penseurs, comme Héraclite et Aristote.

Il faut cependant reconnaître que les philosophes et les penseurs eurent en général des tendances pacifiques. Ce sont eux qui commencèrent à s'élever contre l'esprit guer-

Digitized by Google

rier de leurs concitoyens et à proclamer les bienfaits de la paix. Le Boudha fonda, six cents ans avant Jésus-Christ, une religion toute morale qui appelait les peuples à la charité, à l'égalité, à la fraternité. Les prophètes Isaïe et Ezéchiel prédirent la paix universelle. En Grèce, Aristophane, Platon, Plutarque, Epictète; à Rome, Cicéron, Tite Live, Sénèque furent, parmi beaucoup d'autres, de grands apôtres de la paix.

Nous ne parlons pas des conseils d'amphyctions, qui fonctionnaient en Grèce, ni du collège des fétiaux et de l'institution des récupérateurs, qui fonctionnaient à Rome; car il est bien douteux qu'il faille voir en eux l'origine juridique de l'arbitrage et que ces institutions aient eu un caractère international qui pût les faire influer en quoi que ce soit sur l'établissement de la paix. Les amphyctions étaient en effet des confréries religieuses, non des corps politiques. Le rôle des fétiaux consistait uniquement à examiner si la guerre avait été régulièrement déclarée. Quant aux tribunaux de récupérateurs, ils ne jugeaient que des procès entre citoyens romains et sujets d'autres États, non des conflits entre États (1).

Nous avons dit que les peuples anciens vivaient dans la guerre. Dès lors il est bien difficile de trouver des différends qui aient été terminés d'une manière pacifique. On cite ordinairement trois ou quatre exemples d'arbitrage; les exemples de médiation sont encore plus rares. Nous

(1 Voir *Études sur l'histoire de l'humanité*, par F. Laurent, t. II, liv. III, ch. II, §3, n° 2, p. 136 et s., et t. III, liv. I, ch. I, §2, p. 15 et s. — *L'arbitrage international. Son passé, son présent, son avenir*, par Michel Revon, 1re partie, ch. I, p. 82 et s. et p. 94 et s. — Mérignhac, Int. hist., ch. I, sect. II, n° 25, p. 24.

Digitized by Google

en donnerons deux; encore, dans le second, la médiation échoua.

Le premier est rapporté par Plutarque (1). Dans une guerre entre les Rhodiens et Démétrius, les Athéniens envoyèrent aux belligérants des ambassadeurs, qui leur firent faire la paix.

En ce qui concerne le second cas, Tite Live (2) raconte ce qui suit : Pendant la guerre entre Rome et les Macédoniens, le roi Prusias et les Rhodiens envoyèrent à Rome des ambassadeurs pour amener les Romains à la paix avec le roi Persée. « La demande de Prusias, dit Tite Live, fut moins une proposition qu'une prière : « Sa fidélité envers les Romains, qui ne s'était pas démentie un seul instant jusqu'alors, serait la même tant que durerait la guerre ; mais des ambassadeurs envoyés par Persée étant venus le prier d'engager les Romains à cesser de lui faire la guerre, il leur avait promis d'intercéder en sa faveur auprès du sénat ; et, si le ressentiment des Romains n'était pas implacable, il les conjurait de lui laisser en partie le mérite de cette réconciliation. » Tel fut le langage des ambassadeurs de Prusias. Les Rhodiens, après avoir rappelé avec emphase les services rendus par eux au peuple romain, et s'être attribué tout l'honneur de la victoire remportée sur le roi Antiochus, ajoutèrent : « Que leurs liaisons avec le roi Persée avaient commencé lorsque les Macédoniens étaient en paix avec les Romains ; qu'ils les avaient rompues, sans avoir à se plaindre

(1) *Les Vies des hommes illustres*, par Plutarque (trad. Amyot, éd. E. Clavier). *Vie de Démétrius*, XXVII, t. VIII, p. 193.

(2) *Histoire romaine*, par Tite Live (trad. Liez, Dubois et Verger), liv. XLIV, XIV, t. XVII, p. 134 et s.

Digitized by Google

en rien de ce prince, uniquement parce qu'il avait plu aux Romains de les entraîner avec eux dans la guerre. Cette guerre, ils en ressentaient depuis trois ans beaucoup de maux ; leur île, privée des ressources de la mer, était en proie à la disette. Ne pouvant supporter plus longtemps cette calamité, ses habitants avaient envoyé en Macédoine des ambassadeurs à Persée, lui signifier que les Rhodiens entendaient qu'il fît la paix ; et la présente députation avait été chargée de se rendre à Rome pour y faire une pareille déclaration. Celle des deux parties belligérantes qui serait reconnue ne vouloir pas renoncer aux hostilités, les Rhodiens aviseraient à ce qu'ils auraient à faire à son égard. » Qu'aujourd'hui même, s'écrie Tite Live, on ne puisse, sans indignation, lire ou entendre de telles choses, certes, je le conçois. D'après cela, il est aisé de juger de ce qu'éprouvèrent les sénateurs devant qui elles furent dites. » On voit que les demandes des ambassadeurs de Prusias et de ceux des Rhodiens étaient bien différentes : les propositions des premiers constituaient bien une médiation ; mais les termes employés par les Rhodiens prouvent qu'ils accomplissaient une intervention, puisqu'ils signifiaient clairement aux Romains, qu'en cas de refus de leur part de faire la paix, ils prendraient le parti de Persée. Disons d'ailleurs que les expressions des Rhodiens, qui, pour des Romains, justifiaient bien les exclamations de Tite Live, furent cause que la médiation de Prusias fut rejetée et la guerre continuée en Macédoine.

Digitized by Google

CHAPITRE II

MOYEN AGE

SECTION I.

Mouvement pacifique.

A partir de l'effondrement de l'empire romain, la médiation ou plus généralement les solutions pacifiques deviennent plus fréquentes dans les conflits internationaux. Ce n'est pas à dire que la guerre devienne de plus en plus rare ; au contraire, on peut dire qu'elle remplit tout le moyen âge, et cela, par suite de l'ambition des maisons régnantes, qui cherchaient à anéantir leurs voisins pour assurer leur suprématie. Mais les idées pacifiques n'en faisaient pas moins leur chemin, et cela était dû à deux influences : la féodalité et le christianisme.

La féodalité poussait à la paix, en ce sens que les vassaux étaient naturellement portés à réclamer l'assistance de leurs suzerains et à les choisir comme médiateurs ou comme arbitres, plutôt que de se lancer dans une lutte dont ils ne pouvaient prévoir l'issue.

Mais ce fut surtout le christianisme qui contribua à mettre en honneur les solutions pacifiques. Le christia-

Digitized by Google

nisme avait proclamé la paix: on ne pouvait donc plus dire que la guerre était un acte religieux. Il avait aussi proclamé l'égalité des hommes et la fraternité: les peuples ne pouvaient donc plus se considérer comme étrangers et comme supérieurs les uns aux autres. Les idées de paix devaient donc se développer naturellement avec le christianisme: les Pères de l'Église sont en effet unanimes à s'élever contre le fléau de la guerre.

Parmi les princes qui contribuèrent le plus au maintien de la paix au moyen âge, il faut citer en tête le Pape et l'Empereur. Tous deux avaient acquis une grande influence en Europe et y jouissaient d'une certaine autorité. Nous verrons dans un appendice (1) quelle était au juste leur situation et combien de temps elle dura. Disons, pour le moment, que le Pape était le pacificateur par excellence et qu'il mettait toujours son autorité au service de la justice et du droit pour le triomphe de la paix. C'est dans ce but que furent instituées la paix et la trêve de Dieu. L'Empereur eut un rôle moins brillant que le Pape, car son autorité fut rejetée plus tôt que celle du Souverain Pontife, et il ne conserva réellement de pouvoir que sur ses vassaux.

Les idées de paix prirent plus de consistance aux XIe et XIIe siècles, où l'on trouve de nombreux écrits en faveur de la paix. Ce fut même à cette époque, en 1182, qu'un charpentier, nommé Durant, fonda en France la confrérie des Frères de la paix, qui se répandit vite dans tout le pays et attira à elle des personnes de toutes les classes. D'ailleurs les ordres religieux, en particulier les Dominicains et les Franciscains, préconisaient la paix, et la doctrine de Luther

(1) Voir plus loin, 2e partie, appendice, p. 299 à 318.

Digitized by Google

poussait aussi les sectes hérétiques vers la paix. Cependant le mouvement pacifique ne commence réellement qu'à la fin du xve siècle, grâce peut-être à la renaissance de la littérature grecque. A partir de cette époque, un grand nombre d'écrivains, dont les plus célèbres sont John Colet et Thomas More en Angleterre, Guillaume Postel, Erasme et Montaigne en France, Campanella en Espagne, font des vœux pour la paix perpétuelle.

Disons aussi qu'il existait au moyen âge une institution qui pouvait et devait aider au développement de la médiation : c'était celle des conservateurs de la paix, *conservatores pacis*. Dans beaucoup de traités, surtout dans les plus importants, l'habitude naquit de réserver une clause, par laquelle les signataires chargeaient certaines personnes de veiller à leur exécution : ces personnes étaient les conservateurs de la paix. Elles étaient prises parmi les grands vassaux, les seigneurs ou les villes principales des parties signataires. Elles fournissaient leurs *scellés* ou lettres de garantie, par lesquels elles s'engageaient à ne plus reconnaître leur propre souverain et à servir contre lui, s'il venait à violer le traité et refusait de réparer la contravention dans l'espace de six semaines. Dès lors, les conservateurs de la paix, avant de prendre les armes, avaient le droit et même le devoir moral d'interposer leur médiation pour arranger le conflit à l'amiable. On peut donc dire qu'ils étaient les gardiens de la foi des traités.

Au traité conclu à Arras entre Charles VII et Philippe le Bon, duc de Bourgogne, le 21 septembre 1435, le roi de France s'engagea à fournir les scellés du duc d'Anjou, de Charles, comte du Maine, son frère, du duc de Bourbon, des comtes de Richemont, de Vendôme, de Foix,

Digitized by Google

d'Auvergne, d'Armagnac, de Perdiac, et des chefs de la noblesse et des principales villes du royaume.

Les lettres-patentes que Louis XI accorda, au mois d'août 1483, à la Hanse teutonique, portaient, entre autres clauses (1), « que le roi nommerait, pour le maintien de la paix et de la bonne harmonie entre les deux États, des *conservateurs*, qui seraient l'amiral et le vice-amiral de France, le bailli de Rouen, les sénéchaux de Guyenne, du Lyonnais et du Ponthieu, les gouverneurs de la Rochelle, de Boulogne et d'Arras, lesquels seraient juges des procès et difficultés qui pourraient s'élever à l'avenir entre les sujets français et les proconsuls, marchands et habitants des villes de la Hanse. »

Au traité conclu à Blois en 1504 entre Louis XII, roi de France, et l'empereur Maximilien, au sujet de l'investiture du Milanais, les électeurs, princes et autres membres de l'Empire furent déclarés *conservateurs* du traité et s'obligèrent à en maintenir l'exécution.

L'arbitrage fut plus employé que la médiation au moyen âge, mais surtout au début, grâce à l'influence des idées religieuses et féodales : le pape et l'empereur avaient un pouvoir qui leur permettait de régler par voie de droit les différends internationaux et les suzerains étaient les arbitres tout désignés des querelles entre leurs vassaux. Les nations étaient d'ailleurs en voie de formation et les princes, en général trop faibles, avaient tout avantage à recourir à l'arbitrage d'un tiers qui pût les protéger au besoin. Mais quand, aux XIVe et XVe siècles, les monarchies absolues furent fondées, les rois qui étaient jaloux de la

(1) *Histoire générale et raisonnée de la diplomatie française*, par M. de Flassan, 2e période, liv. I, t. I, p. 245.

Digitized by Google

puissance qu'ils avaient acquise, et qui avaient déjà rejeté la suprématie de l'empereur, rejetèrent également l'autorité civile du pape ; dès lors, les cas d'arbitrage diminuèrent sensiblement et la médiation devint plus fréquente.

Il faut avouer, pourtant, qu'avant le XVIIe siècle, il est assez souvent difficile de distinguer les cas de médiation des cas d'arbitrage. Cela tient souvent aux expressions employées. Ainsi, dans une contestation qui s'était élevée, en 1334, entre le roi de Bohème et plusieurs princes allemands, d'un côté, et le duc de Brabant, de l'autre, Philippe VI de Valois, chargé de vider le différend, se déclara dans la sentence « nommé et élu juge, traicteur et amiable compositeur entre hauts hommes nos chiers amis » (1). De même, les évêques que Louis XI et Edouard d'Angleterre avaient choisis pour vider les difficultés pendantes entre eux, sont appelés « *arbitri seu amicabiles compositores* ».

Citons toutefois un cas où la distinction entre l'arbitrage et la médiation fut bien faite (2). Lors de la guerre qui eut lieu à la fin du XVe siècle entre les Florentins et les Vénitiens, le duc de Milan, allié aux Florentins, les poussa à condescendre au désir des Vénitiens, qui depuis longtemps voulaient la paix, et à charger de la négociation Hercules, duc de Ferrare, qui avait offert sa médiation aux parties à plusieurs reprises. L'affaire fut d'abord traitée plusieurs mois à Ferrare, puis Hercules, requis par les Vénitiens, se décida à aller à Venise, bien que les Florentins y eussent mis des difficultés, car ils savaient que les Vénitiens désiraient signer un compromis en la personne

(1) *Les origines du droit international*, par E. Nys, ch. IV. sect. I, p. 53.

(2) Voir *Histoire d'Italie*, par Fr. Guicciardin (trad. Hierosme Chomedey), liv. IV, feuille 80.

Digitized by Google

du duc de Ferrare, ce qu'ils étaient loin d'approuver. Et en effet, dit Guicciardin, « la première chose qui fut disputée à Venise, ce fut, à sçavoir si Hercules comme *arbitre* mettroit une fin au différent, ou bien si comme amy commun, il regarderoit à les mettre d'accord, s'interposant entre les parties, comme iusques à l'heure on y avait procédé à Ferrare, et il ne tint à guères qu'on ne s'accordast des principaux et plus importans articles ». Les Florentins désiraient qu'on continuât la médiation qu'on avait commencée; les Vénitiens, au contraire, mettaient le compromis comme une condition de cesser la guerre. Finalement, après bien des débats et des pourparlers, l'arbitrage du duc de Ferrare fut accepté des Florentins.

Disons enfin qu'au moyen âge, quand, dans un conflit entre deux États faibles, le médiateur était un monarque puissant, ses propositions étaient souvent suivies par les parties à l'égal d'une sentence, par crainte d'encourir son inimitié en cas de refus. Même, dans ce cas, le médiateur ne se gênait pas pour laisser entendre qu'il était prêt à imposer sa manière de voir par les armes, ce qui faisait de la médiation une intervention.

En ce qui concerne les bons offices et la médiation, la diplomatie les confondait absolument à cette époque, ainsi que la doctrine d'ailleurs, qui n'avait pas encore fait la distinction entre les pacificateurs et les médiateurs.

Digitized by Google

SECTION II

Cas de Médiation

Ier Cas.

Différend entre Alaric et Clovis (1).

La guerre étant près d'éclater entre Alaric, roi des Wisigoths, et Clovis, roi des Francs, qui avait tenu des propos blessants pour Alaric, Théodoric, roi des Ostrogoths, envoya des ambassadeurs à celui-ci, pour le dissuader de déclarer la guerre à Clovis. Les bons offices de Théodoric ayant été acceptés, ses ambassadeurs portèrent à Gondebaud, roi des Burgondes, et aux rois des Hérules, des Guarnes et des Thoringes, des lettres par lesquelles il les priait de se joindre à lui pour ramener la concorde entre Alaric et Clovis, ou de s'unir avec lui contre Clovis au cas où celui-ci refuserait leur médiation. De là, les ambassadeurs allèrent trouver Clovis et lui remirent une lettre, dans laquelle Théodoric l'exhortait à renoncer à la guerre contre Alaric, jusqu'à ce qu'il eût lui-même arrangé leur différend, et lui déclarait même que celui des deux qui mépriserait ses propositions et rechercherait malgré tout la guerre, aurait pour ennemis non seulement lui, mais aussi leurs amis communs, qui voulaient à tout prix terminer amiablement cette affaire. Il faut remarquer que

(1) Voir *Opera omnia*, par Cassiodore, liber tertius, epistolæ prima, secunda, tertia, quarta, t. I, p. 38 et 39.

Digitized by Google

cette lettre mettait Clovis dans l'alternative ou d'accepter la médiation proposée ou de voir se former contre lui une ligue générale ; dès lors, la médiation était bien plutôt une intervention. Quoi qu'il en soit, Clovis consentit à un arrangement avec Alaric ; mais Cassiodore ne dit pas s'il le fit par crainte de l'intervention, ce qui serait vraisemblable.

IIe Cas.

Trêve entre Philippe IV le Bel et Alphonse III d'Aragon (1286) (1).

Pendant la guerre entre Philippe IV le Bel, roi de France, et Alphonse III, roi d'Aragon, guerre commencée par Philippe III le Hardi, qui voulait s'emparer de l'Aragon, que le pape Martin IV avait donné à son second fils, Charles de Valois, en 1284, pour punir Pierre III d'Aragon d'avoir accepté la couronne de Sicile, une trêve d'un an fut conclue à Paris entre Philippe le Bel et Alphonse III, sous la médiation du roi d'Angleterre Edouard Ier, le 25 juillet 1286.

IIIe Cas.

Guerre entre Philippe IV le Bel et Édouard Ier d'Angleterre (2).

Au moment de la lutte entre Philippe IV le Bel et Edouard Ier, le pape Boniface VIII proposa sa médiation,

(1) Voir *Fœdera, Conventiones, Litteræ et cujuscunque generis acta publica*, par Th. Rymer et R. Sanderson, vol. I, pars II, p. 668. — *Corps universel diplomatique du Droit des Gens*, par J. Dumont, t. I, 1re partie, p. 419.

(2) Voir de Flassan, 1re période, liv. II, t. I, p. 133 et 134.

Digitized by Google

qui fut acceptée de part et d'autre ; mais le pape, au lieu d'agir en médiateur, rendit le 27 juin 1298 du ton le plus absolu une sentence arbitrale, que naturellement les deux parties refusèrent d'exécuter. Boniface VIII tenta alors un rapprochement entre les deux rois par la médiation ; mais c'est à ce moment qu'il se brouilla avec Philippe le Bel. Dès lors, celui-ci, par des lettres patentes en date du 8 novembre 1302, rejeta sa médiation comme suspecte et lui déclara formellement qu'il n'eût plus à se mêler des négociations de paix.

IVe Cas.

Différend entre Philippe V le Long et les Flamands (1).

Un différend s'étant élevé, en 1317, entre le roi de France, Philippe V le Long, et les Flamands, les contendants furent amenés par les rois d'Angleterre, de Castille, d'Aragon et de Portugal à confier la solution de leur contestation au pape Jean XXII ; mais ils se réservèrent de n'accepter la solution que « selon ce qui *serait* leur pure et franche volonté ». Ils n'acceptaient, autrement dit, que la médiation du pape et rejetaient toute espèce d'arbitrage.

Ve Cas.

Traité de Brétigny (1360) (2).

Après avoir été battu et fait prisonnier à Poitiers par le

(1) Voir E. Nys, ch. IV, sect. I, p. 53.
(2) Voir de Flassan, 1re période, liv. II, t. I, p. 164 et s.

Digitized by Google

prince de Galles (19 septembre 1356), le roi de France, Jean II le Bon, emmené captif en Angleterre, conclut à Londres, en 1359, avec le roi Edouard III un traité que le régent et les Etats généraux refusèrent de ratifier. Alors Edouard III passa en France et vint mettre le siège devant Paris ; mais il dut bientôt l'abandonner par suite du manque de vivres et il conduisit son armée dans le pays Chartrain. C'est là que le pape lui envoya l'abbé de Clugny dans le but de tenter une nouvelle négociation pour la paix. Edouard III ne voulait pas s'écarter du traité de Londres ; mais, un violent orage ayant inondé la plaine et fait périr un grand nombre de ses soldats et de ses chevaux, il se décida à traiter et accepta les dernières propositions que le régent lui avait fait parvenir par l'entremise de l'abbé de Clugny. La paix fut signée à Brétigny le 8 mai 1360, sous la médiation de l'envoyé du pape.

VIe Cas.

Traité de Guérande (1364) (1).

Après la bataille d'Auray (1364), où fut tué Charles de Blois, le roi Charles V, dans le but de faire cesser la lutte entre la maison de Montfort et la maison de Blois, résolut d'offrir sa médiation au comte de Montfort et à la comtesse de Penthièvre, veuve du comte de Blois. « Ces choses débatues au conseil du roy, cest advis fut suyvi, et résolu que pour essayer, et entendre en quel humeur estoit ce duc, lon envoyeroit certains personnages de

(1) Voir *L'histoire de Bretaigne*, par B. d'Argentré, liv. VI, ch. CCXLV et CCXLVI, p. 497 à 517.

Digitized by Google

ses ambassadeurs, et principallement le cardinal de Saincte-Croix, qui tellement labourerent et prouffiterent en ceste matiere, que une journée fut prinse et acceptée de toutes les parties au lieu d'Arras en Artois ; à laquelle journée, par la grace de Dieu, fut trouvée la paix, le traictié et l'appoinctement. »

Le congrès d'Arras s'ouvrit au milieu de juillet 1435. Le concile de Bâle y avait envoyé le cardinal de Chypre, et le Pape, le cardinal de Sainte-Croix, de l'ordre des Chartreux. L'empereur et tous les princes de la chrétienté y avaient des représentants ; l'ambassade d'Angleterre avait à sa tête l'archevêque d'York et le comte de Suffolk ; celle de France, le duc de Bourbon, le connétable, le comte de Vendôme, le chancelier Regnauld de Chartres et le maréchal de La Fayette ; le duc de Bourgogne y était en personne, accompagné du roi de Sicile et d'une multitude de seigneurs et de prélats. Les cardinaux de Chypre et de Sainte-Croix prirent le rôle de médiateurs dès l'ouverture du congrès et « offrirent à chacune des parties adverses de lui transmettre les propositions et les réponses de l'autre ». Ils tentèrent d'abord de régler le différend entre la France et l'Angleterre ; mais aucune proposition ne put aboutir et les plénipotentiaires anglais quittèrent Arras le 6 septembre, « malgré les supplications des députés de Paris, qui les conjuraient de ne pas s'opposer à la paix générale ».

Dès lors les cardinaux de Chypre et de Sainte-Croix s'attachèrent à rétablir la paix entre Charles VII et Philippe le Bon. Ce fut difficile, car celui-ci ne voulait pas faire la paix sans les Anglais et déchirer le traité de Troyes du 21 mars 1420, base de son alliance avec l'Angleterre. Mais les plus savants docteurs, en particulier le docteur

Digitized by Google

bolonais Ludovico de Gari, se chargèrent de lever ses scrupules, malgré les réponses des docteurs anglais; puis, sur ces entrefaites, il apprit la mort du duc de Bedfort, régent de France pour l'Angleterre, avec lequel il avait signé justement le traité de Troyes. Dès lors, ne se croyant plus lié vis-à-vis d'un autre régent, il déclara aux plénipotentiaires français qu'il était prêt à traiter avec le roi Charles, et Nicolas Raulin, chancelier de Bourgogne, leur fit connaître les conditions de la réconciliation. Ces conditions étaient assez dures; mais elles furent acceptées au nom de Charles VII et le traité fut signé le 21 septembre 1435, dans l'abbaye de Saint-Waast d'Arras.

VIIIe Cas.

Traité d'Amiens (1468) (1).

Louis XI ayant, malgré le traité de Saint-Maur (27 et 29 octobre 1465), fait occuper en janvier 1466 la Normandie, qu'il avait donnée en apanage à son frère Charles, duc de Berry, la guerre se ralluma entre lui et plusieurs princes confédérés, notamment les ducs de Bretagne et de Bourgogne, qui prirent parti pour le nouveau duc de Normandie. Mais, en 1468, le duc de Calabre entremit ses bons offices et rétablit la paix entre Louis XI et les ducs de Bretagne et de Normandie. Par le traité, qui fut signé le 10 septembre à Amiens, le duc de Bretagne abandonnait la ligue contre le roi et notamment l'alliance avec le duc de Bourgogne, et le duc de Normandie acceptait l'arbitrage du duc de Calabre et du connétable de Saint-Paul au sujet d'un nouvel apanage.

(1) Voir de Flassan, 2e période, liv. I, t. I, p. 218.

Digitized by Google

IXe Cas.

Trêve entre Louis XI et Charles le Téméraire (1472) (1).

Louis XI ayant publié à Amboise, le 3 décembre 1470, une déclaration par laquelle il considérait le traité de Péronne comme nul, sous prétexte qu'il lui avait été arraché par la violence, la guerre se ralluma entre Charles le Téméraire et le roi de France ; mais, le 22 mars 1472, ils conclurent une trêve sous la médiation de François, duc de Bretagne.

Xe Cas.

Traité de Senlis (1474) (2).

Sigismond, archiduc d'Autriche, et les Suisses confédérés de Zurich, Berne, Lucerne, Schwitz et Untervalden conclurent à Senlis, le 11 juin 1474, un « traité de paix et d'accord », sous la médiation de Louis XI.

XIe Cas.

Guerre entre Louis XI et Charles le Téméraire (3).

Durant la lutte entre Louis XI et Charles le Téméraire en 1476, le roi de Portugal, Alphonse V, se trouvait à Paris, où il était venu demander au roi des secours contre Ferdinand d'Aragon. Il avait reçu une réponse favorable de

(1) Voir J. Dumont, t. III, 1re partie, p. 448 et s.

(2) Voir J. Dumont, t. III, 1re partie, p. 474 et 475.

(3) Voir *Mémoires* de Ph. de Comines (collection Petitot, t. XI, XII et XIII), liv. V, ch. VII, t. II, p. 231.

Digitized by Google

Louis XI; mais le roi de France ne se pressait pas de remplir ses promesses, disant qu'il ne pouvait entreprendre une nouvelle guerre, avant d'avoir terminé celle qu'il faisait actuellement au duc de Bourgogne. C'est dans le but d'y mettre fin, qu'Alphonse V résolut d'aller trouver Charles le Téméraire, qui était alors à Nancy. « Ce pauvre roy de Portugal, dit Comines à ce sujet, qui estoit très-bon et juste, mit en son imagination qu'il iroit devers le duc de Bourgogne, qui estoit son cousin germain, et qu'il pacifieroit tout ce différend du Roy et de luy, afin que le Roy luy pût aider : car il avoit honte de retourner en Castille, ny en Portugal, avec cette deffaute, et de n'avoir rien fait par deça. » Sa médiation n'aboutit pas, car le duc de Bourgagne lui dévoila le caractère dissimulé de Louis XI, qui ne cherchait qu'à les tromper tous deux. Du reste, « il trouva, dit Comines, que ce seroient choses bien difficiles que de les accorder, et qu'en tout estoient différends ; ainsi n'y arresta que deux jours, qu'il ne prit congé dudit duc de Bourgogne son cousin, pour s'en retourner à Paris, dont il estoit party.. »

XIIe Cas.

Traité de Sablé (1488) (1).

Après la mort de Louis XI (30 août 1483), son fils Charles VIII n'étant âgé que de treize ans, la régence fut confiée à la sœur aînée du nouveau roi, Anne de Beaujeu, ce qui occasionna des intrigues et des dissensions à la cour. Plusieurs seigneurs mécontents se retirèrent même à la cour du duc de Bretagne, François II, en 1488. Pour

(1) Voir de Flassan. 2e période, liv. II, t. I, p. 252 et s.

Digitized by Google

punir celui-ci de les avoir reçus, la régente fit marcher des troupes contre lui : battu à Saint-Aubin, il demanda la paix. Les ministres et la régente furent d'abord d'avis d'achever la conquête de la Bretagne ; mais, outre que le chancelier, Guy de Rochefort, qui y était opposé, les blâma de vouloir faire une guerre facile, mais injuste, Henri VII d'Angleterre leur offrit sa médiation pour négocier la paix. Et il faut remarquer qu'il ne leur laissa guère la liberté de la rejeter, car il les menaça de s'allier, en cas de refus, avec le duc de Bretagne. Quoi qu'il en soit, la régente et son conseil acceptèrent la médiation du roi d'Angleterre, qui fit signer aux belligérants le traité de Sablé (20 août 1488).

XIIIe Cas.

Trêve de Nice (1538) (1).

Charles-Quint ayant conclu avec la république de Venise un traité qui nuisait à François Ier, celui-ci envoya des ambassadeurs à l'empereur, alors à Rome, pour se plaindre et lui demander satisfaction ; mais, les envoyés français n'ayant pas réussi dans leur mission, la guerre recommença entre les deux monarques. C'est alors que le pape Paul III leur offrit sa médiation, qui fut acceptée de part et d'autre. Il fut décidé que les conférences auraient lieu à Nice et Paul III s'y rendit en personne. Le Sénat de Venise y envoya aussi deux ambassadeurs, Cornaro et Tiepolo, pour faciliter l'accord. « Le pape y mit une activité particulière, dit de Flassan, allant visiter

(1) Voir de Flassan, 2e période, liv. III, t. I, p. 384 et s.

Digitized by Google

souvent l'empereur et le roi, et faisant aboucher en sa présence leurs ministres, pour discuter les prétentions de leurs maîtres. » La reine de France, sœur de l'empereur, entremit aussi ses bons offices et alla trouver son frère ; mais les deux monarques ne purent arriver à s'entendre. Aussi le Pape, voyant que la paix définitive était impossible dans ces conditions, proposa une trêve ; l'empereur et le roi se rattachèrent à cette proposition, mais avec cette différence que le premier la voulait de trois ans et le second de vingt ans. Finalement ils s'accordèrent pour une trêve de dix ans, qu'ils signèrent à Nice le 18 juin 1538 ; mais, par une clause du traité, ils décidèrent d'envoyer des ambassadeurs à Rome, pour y continuer la négociation de la paix sous la médiation du Pape.

XIVe Cas.

Traité de Crépy-en-Valois (1544) (1).

Une clause du traité de paix conclu à Crépy-en-Valois, le 18 septembre 1544, entre François Ier et Charles-Quint, stipulait que le roi de France ne se mêlerait pas par la voie des armes du différend de Henri d'Albret avec l'empereur, au sujet de la Navarre, mais qu'il se bornerait à offrir sa médiation aux deux princes.

XVe Cas.

Siège de Tripoli (1551) (2).

Pendant l'ambassade extraordinaire de Gabriel d'Ara-

(1) Voir de Flassan, 2e période, liv. IV, t. II, p. 13.
(2) Voir de Flassan, 2e période, liv. IV, t. II, p. 24.

Digitized by Google

mont, gentilhomme du Languedoc, auprès de la Porte, ce ministre revint en France en 1551, chargé par le Sultan de prévenir le roi Henri II de sa résolution d'attaquer Tripoli de Barbarie, ville qui appartenait aux chevaliers de Malte. Or, Henri II lui ordonna de passer par Malte pour retourner en Turquie et d'offrir sa médiation aux chevaliers. « Il (d'Aramont) nous montra l'ordre, écrivait le 17 novembre 1551 à Henri II le grand-maître, Jean Omédes, Aragonais, pour disculper le ministre français, que les chevaliers espagnols avaient accusé d'avoir engagé le commandant de la place de Tripoli à se rendre aux Turcs, il nous montra l'ordre que vous lui aviez donné de passer ici en allant à Constantinople, afin de nous annoncer de votre part tous les bons offices possibles. Nous le priâmes d'aller en Afrique pour détourner les Turcs d'entreprendre le siège de Tripoli, s'ils ne l'avaient pas encore commencé, ou, si la ville était déjà assiégée, d'employer son crédit pour les engager à se retirer. » D'Aramont alla en effet à Tripoli ; mais il ne put obtenir des Turcs, qu'ils en levassent le siège. Il ne parvint, après la prise de la ville, qu'à faire remettre en liberté deux cents chevaliers de Malte, dont la plupart étaient Français et qui avaient été faits prisonniers d'une manière déloyale, malgré les conditions de la capitulation.

XVIe Cas.

Trêve de Vaucelles (1555) (1).

Antoine de Noailles, qu'Henri II avait envoyé comme

(1) Voir de Flassan, 2e période, liv. IV, t. II, p. 34.

Digitized by Google

ambassadeur en Angleterre à la fin de décembre 1552, fit tous ses efforts pour amener la reine Marie à interposer sa médiation entre la France et l'Espagne. Bien qu'elle eût préféré faire la guerre en faveur de Charles-Quint, dont elle avait épousé le fils, Philippe, le 25 juillet 1554, le Parlement n'entrant pas dans ses vues, cette princesse se décida à envoyer aux belligérants le cardinal de Poole, son parent, pour les amener à la paix (1555). La paix n'eut pas lieu ; mais le cardinal fit signer à l'abbaye de Vaucelles, près Cambrai, une trêve de cinq ans entre Henri II et Charles-Quint et son fils Philippe (5 février 1555).

XVIIe Cas.

Convention d'Avignon (1564) (1).

Le Midi de la France contenant un assez grand nombre de protestants, des guerres civiles éclatèrent, dès 1561, entre les catholiques et les calvinistes de la Provence, du Dauphiné et du Comtat Venaissin. Orange était un des principaux centres, d'où les huguenots se répandaient pour attaquer les villes catholiques, entre autres Avignon. Charles IX, voulant empêcher que la guerre civile ne devînt générale dans le Midi, se rendit à Avignon, pour ramener la concorde entre ce gouvernement et celui d'Orange, et, le 11 octobre 1564, il fit signer un accommodement au vice-légat, au nom du Pape, et au gouverneur d'Orange, au nom du prince d'Orange-Nassau.

(1) Voir de Flassan, 3e période, liv. I, t. II, p. 63 et s.

Digitized by Google

XVIIIe Cas.

Traité entre la Porte et Venise (1573) (1).

Venise, étant en guerre avec la Porte et ayant éprouvé de nombreux revers, demanda en 1573 à Charles IX d'interposer sa médiation auprès du Sultan. Le roi de France chargea François de Noailles, évêque d'Acqs, son ambassadeur à Constantinople, de l'exercer ; mais il est à remarquer que celui-ci, pour forcer la Porte à accepter ses propositions, la menaça d'une confédération des princes chrétiens. Aussi la paix fut-elle conclue, le 13 avril 1573, à des conditions plus avantageuses que Venise ne pouvait l'espérer.

XIXe Cas.

Trêve entre Etienne Bathory, roi de Pologne, et Ivan IV, czar de Moscovie (1582) (2).

En 1576, la Pologne s'apprêtait à élire un roi. Le czar Ivan IV le Terrible fit tous ses efforts pour faire passer un prince de son choix ; mais, malgré ses intrigues, ce fut son plus mortel ennemi, Etienne Bathory, prince de Transylvanie, qui fut élu et couronné la même année à Cracovie. Rien ne pouvait être plus désagréable à Ivan IV que ce choix et, pour se venger, il attaqua la Pologne.

La guerre dura plusieurs années sans donner de résultat décisif, et les deux Etats furent bientôt épuisés.

(1) Voir de Flassan, 3e période, l. I, t. II, p. 83 et s.

(2) Voir *Histoire générale du* IVe *siècle à nos jours*, par E. Lavisse et Alf. Rambaud, t. V, ch. XVII. II, p. 750 à 753.

Digitized by Google

Aussi le czar pensa à demander la médiation du Pape. Il envoya à Rome le diak Chévriguine, porteur d'une lettre pour Grégoire XIII : il demandait au Saint-Père de se porter comme médiateur entre la Pologne et la Moscovie et, en échange de ce service, il lui promettait de faire la guerre aux Turcs.

Grégoire XIII accepta et il chargea un des jésuites les plus éminents de l'époque, Antonio Possevino, d'offrir sa médiation à la Pologne. Antonio Possevino partit pour Vilna et exposa l'objet de sa mission à Etienne Bathory. Ses services ayant été acceptés, il se rendit à Staritsa, pour annoncer la nouvelle à Ivan IV, qui le reçut avec une pompe éclatante ; puis il alla retrouver Bathory, qui avait établi son camp sous Pskof. Là, il entama les négociations et bientôt il présida des conférences, qui eurent lieu entre les plénipotentiaires moscovites et polonais dans une hutte enfumée à Iam-Zapolski. Sa tâche fut très dure, car aucune des deux parties ne se montrait disposée à faire quelque concession : chacune, au contraire, maintenait ses prétentions et, au milieu des discussions enflammées, les plénipotentiaires ne s'épargnaient ni les cris ni les injures. Aussi Antonio Possevino, comprenant que la paix serait bien difficile à conclure, proposa une trêve. On finit par l'accepter et elle fut signée le 15 janvier 1582, sous la médiation de l'envoyé du Pape.

Nous avons constaté que, dans tous ces cas, la médiation a presque toujours procuré heureusement la paix. C'est qu'à cette époque du moyen âge, les souverains qui s'entremettaient entre les États, avaient en général une autorité morale qui leur permettait de remplir le rôle de médiateur avec beaucoup d'efficacité. Il faut dire, il est

Digitized by Google

vrai, qu'ils s'imposaient quelquefois comme médiateurs, en menaçant de se mettre contre celui ou ceux des contendants qui refuseraient leurs services (nous en avons vu des exemples) ; mais on doit reconnaître qu'en général ils exerçaient la médiation selon les règles normales.

Digitized by Google

CHAPITRE III

TEMPS MODERNES

SECTION I

Mouvement Pacifique

L'ère des temps modernes ouvre une période féconde en médiations. L'arbitrage, qui avait commencé à diminuer aux XIVe et XVe siècles et qui était déjà très-peu employé au XVIe, disparaît pour ainsi dire de la pratique internationale et ne reparaît qu'après la Révolution française.

On peut affirmer que cet abandon de l'arbitrage tint à deux choses. D'abord les rois, qui avaient rejeté l'autorité civile papale sous la période précédente, ne soumirent plus leurs différends à l'arbitrage du pape, pour ne pas le tenter de ressaisir son pouvoir. Puis surtout les monarques absolus, en confiant à des tiers le soin de régler leurs différends, auraient cru compromettre leur indépendance et abaisser leur dignité : c'est ce qui explique leur préférence pour la médiation, qui n'affectait en rien leur liberté d'action. Aussi n'est-il pas étonnant que les temps modernes aient vu de nombreuses guerres ; ces guerres, faites au nom du principe de l'équilibre européen, eurent pour

Digitized by Google

but d'empêcher les divers États de l'Europe d'acquérir une trop grande puissance, dont on eût pu redouter les abus, et de maintenir en quelque sorte un équilibre entre eux.

Mais ces guerres n'arrêtèrent pas le mouvement pacifique commencé à la fin du xve siècle. Des hommes d'État, des jurisconsultes, des poètes, des philosophes, des économistes, des généraux même se font les apôtres de la paix, comme Grotius, Pascal, La Fontaine, La Bruyère, Vauban, Mirabeau, La Fayette, et les partisans de la paix perpétuelle : Sully, qui attribua son plan à Henri IV ; Emeric Crucé ou Emery de la Croix, qui publia à Paris, en 1623, le *Nouveau Cynée*; l'abbé de Saint-Pierre, qui publia son *Projet de paix perpétuelle* à Utrecht en 1713 et qui l'attribua à Henri IV et à Sully dans l'espoir de le faire plus facilement adopter; J.-J. Rousseau, Bentham, Kant, Fichte. On peut même dire que les idées de paix avaient gagné la foule, puisque, dans le premier tiers du xviie siècle, l'opinion fut pour une alliance des chrétiens contre les Turcs, afin de délivrer les populations chrétiennes et d'établir la paix perpétuelle en Europe. C'est aussi à cette époque, en 1647, que fut fondée la confrérie des quakers, dont un des principaux buts était de maintenir la paix dans le monde.

L'institution des conservateurs de la paix, qui avait été appliquée de moins en moins, à mesure que la grande vassalité disparaissait et que le pouvoir royal prenait plus de force, avait fini par tomber en désuétude à la fin du moyen âge. Elle fut remplacée, à partir du xviie siècle, par l'institution de la garantie des traités, qui en diffère à deux points de vue. En premier lieu, tandis que la fonction de conservateur était obligatoire, celle de garant est facultative : autrement dit, les parties signataires d'un traité

Digitized by Google

en choisissaient elles-mêmes les conservateurs, sans que les personnes nommées pussent refuser ; au contraire, pour être garant d'un traité, il faut avoir accepté, et cela soit par une convention spéciale, soit par une simple déclaration. En second lieu, tandis que les conservateurs s'engageaient à prendre les armes contre la partie qui violerait le traité, et cela sans avoir été requis, le garant ne peut recourir aux armes sans avoir été sommé par l'une ou l'autre des parties intéressées d'exercer sa garantie, et même, dans ce cas, il ne doit employer les moyens violents qu'autant que les moyens pacifiques n'auront pas réussi et qu'autant que la Puissance garantie ne peut se faire rendre justice autrement. En d'autres termes, le garant d'un traité a pour principal devoir d'exercer la médiation et il ne doit intervenir qu'à toute extrémité, si sa médiation n'a produit aucun résultat et si la Puissance garantie a réellement besoin d'être secourue : en tout cas, il doit se borner, par son intervention, à appuyer les réclamations de la partie intéressée et ne pas agir en maître, comme cela s'est fait trop souvent, particulièrement quand l'intervention s'est produite dans les affaires intérieures d'un État.

Il faut noter qu'à partir du XVIIe siècle, on ne confond plus l'arbitrage et la médiation. La distinction fut même bien marquée, en 1611, par les ministres français que Louis XIII avait envoyés à Aix-la-Chapelle, pour ramener la concorde entre les catholiques et les protestants. « Nous vous déclarons..., dirent-ils (1), de la part de Sa Majesté, qu'elle n'a aucun dessein de préjudicier à l'autorité et aux droits de l'empereur, de l'Empire, d'aucun prince, ni de

(1) De Flassan, 4e période, liv. III, t. II, p. 310.

Digitized by Google

personne; et afin que la contestation survenue puisse être discutée plus aisément et sans confusion, nous vous invitons à députer, de part et d'autre, des gens paisibles et dégagés de toute passion, lesquels pourront conférer avec nous, en toute confiance et sûreté, et nous entendrons avec patience tout ce qu'ils voudront dire et proposer, non comme *juges ni arbitres*, mais comme *médiateurs de paix et amiables compositeurs.* »

Disons aussi que la médiation prend quelquefois le caractère d'une intervention; nous en verrons des exemples en étudiant les cas de médiation. Enfin c'est au milieu du XVIIe siècle, que la doctrine établit une distinction entre les bons offices et la médiation. Ernest Nys (1) fait remarquer qu'alors « on appela *interpositeurs* ou *pacificateurs*, les tiers qui s'interposaient sans que leur intervention eût été admise expressément entre toutes les parties intéressées; on réserva la qualification de *médiateurs* à ceux qui avaient reçu un véritable mandat ».

Cependant la diplomatie confondait encore souvent ces deux termes. On en trouve un exemple dans le traité de Bâle du 4 thermidor an III (22 juillet 1795), conclu entre la République Française et l'Espagne (2). L'article 15 stipule que « la République Française, voulant donner un témoignage d'amitié à S. M. C., accepte sa médiation en faveur de la Reine de Portugal, du Roi de Naples, du Roi de Sardaigne, de l'Infant duc de Parme et autres États de l'Italie, pour le rétablissement de la paix entre la République Française et chacun de ces Princes et États. » Puis l'article 16 dit aussitôt, que « la République Française con-

(1) E. Nys, ch. IV, sect. I, p. 51.
(2) De Clercq, t. I, p. 248.

Digitized by Google

naissant l'intérêt que S. M. C. prend à la pacification générale de l'Europe, consent également à accueillir ses bons offices en faveur des autres Puissances belligérantes qui s'adresseraient à Elle pour entrer en négociation avec le Gouvernement Français ». Il est évident que, dans l'article 16, les plénipotentiaires ont envisagé la médiation comme dans l'a ticle 15 et que les termes « bons offfces » ne sont venus sous leur plume, que parce qu'ils représentaient pour eux la même idée. Mais il faut dire que les diplomates ne recherchaient pas toujours l'exactitude dans les termes : il en est du reste encore de même aujourd'hui.

Nous venons de voir qu'ils employaient les mots médiation et bons offices l'un pour l'autre; mais ils les confondaient même avec l'intervention. C'est ainsi que dans le traité de Bâle du 16 germinal an III (5 avril 1795), conclu entre la République Française et le Roi de Prusse, il est dit (article 11) (1) que « la République Française accueillera les bons offices de S. M. le Roi de Prusse en faveur des Princes et États de l'Empire Germanique qui désireront entrer directement en négociation avec elle, et qui, pour cet effet, ont déjà réclamé ou réclameront encore l'intervention du Roi ».

(1) De Clercq, t. I, p. 234.

Digitized by Google

SECTION II

Cas de Médiation

Ier Cas.

Congrès de Vervins (1598) (1).

Pendant la guerre entre Henri IV et Philippe II, le pape Clément VIII envoya, en 1597, le père Catalagirone, cordelier et patriarche de Constantinople, au roi de France, pour tenter de rétablir la paix entre les deux monarques. Ce religieux s'aboucha avec Villeroi, ministre de Henri IV, et Richardot, conseiller de l'archiduc des Pays-Bas, et, à la suite de plusieurs entrevues, les trois ministres décidèrent d'ouvrir un congrès à Vervins sous la médiation du Pape, dans le courant de janvier 1598. Ce congrès s'ouvrit à l'époque fixée et le Pape y envoya, pour le représenter comme médiateur, le cardinal Alexandre de Médicis, qu'on appelait ordinairement le cardinal de Florence et qui était son légat en France, et François de Gonzague, évêque de Mantoue, qui était son nonce dans le même pays. Ces deux ambassadeurs montrèrent beaucoup de prudence et d'habileté dans les négociations et ils les menèrent à bonne fin, malgré les difficultés qu'ils rencontrèrent sur certains points. C'est ainsi qu'ils arrivèrent, non sans quelque résistance, à mettre les plénipotentiaires français et espagnols d'accord pour l'époque de

(1) Voir de Flassan, 3e période, liv. III, t. II, p. 177 et s.

Digitized by Google

l'évacuation des places que l'Espagne avait prises en Picardie, et qu'ils parvinrent, avec beaucoup de peine, à faire admettre au congrès l'ambassadeur du duc de Savoie, auquel les plénipotentiaires français refusaient une place, sous prétexte que les pouvoirs des plénipotentiaires d'Espagne ne faisaient aucune mention des alliés du roi de France. Les ministres français acceptèrent de recevoir cet ambassadeur, à la condition que les envoyés de l'Angleterre et de la Hollande fussent également reçus, et finalement la paix fut conclue le 2 mai 1598 entre la France d'une part, l'Espagne et la Savoie de l'autre, cette dernière ayant demandé à être comprise dans le traité.

IIe Cas.

Affaire du marquisat de Saluces (1598-1601) (1).

Le différend existant entre Henri IV et Charles-Emmanuel, duc de Savoie, au sujet du marquisat de Saluces, dont ce dernier s'était emparé au mois de novembre 1588 et qu'il détenait depuis cette époque, avait été soumis par une clause du traité de Vervins (2 mai 1598) à l'arbitrage du pape Clément VIII; mais celui-ci avait dû résilier ses fonctions par suite des intrigues du duc de Savoie. Dès lors, Charles-Emmanuel vint à Fontainebleau vers la fin de 1599 et demanda au roi d'ouvrir des conférences pour le règlement de leur affaire. Le père Catalagirone, cordelier et patriarche de Constantinople, qui faisait fonction de nonce en France, fut chargé par le Pape d'y assister. Au bout de quelque temps,

(1) Voir de Flassan, 4e période, liv. I, t. II, p. 197 et s.

Digitized by Google

il présenta au roi de France un projet d'accommodement, que le duc de Savoie avait accepté et qui soumettait de nouveau le différend à l'arbitrage de Clément VIII : en attendant la sentence, qui devait être rendue dans l'espace de deux ou trois ans, le marquisat de Saluces serait remis au roi, à la condition de ne mettre dans les places fortes que des garnisons suisses tirées des six cantons catholiques. Henri IV rejeta ce projet, en disant « qu'il consentait que, pendant dix ans, les villes fussent gardées par des Suisses, mais que les garnisons des citadelles et châteaux et tous les officiers seraient français », et il fit lui-même au patriarche de Constantinople une dernière proposition : ou bien on s'en tiendrait au premier projet, tel qu'il l'avait rectifié ; ou bien le duc garderait en toute souveraineté le marquisat de Saluces, mais lui donnerait en échange d'autres territoires, notamment la Bresse et Pignerol, et dans ce cas le roi promettait d'employer ses bons offices pour terminer les différends que le duc avait avec le canton de Berne et la ville de Genève. Charles-Emmanuel feignit d'accepter ce second projet et le traité fut signé à Paris le 27 février 1600, mais avec la faculté d'option entre les deux projets jusqu'au 1er juin suivant.

Cependant le duc de Savoie ne cherchait qu'à traîner l'affaire en longueur et ne cessait de provoquer des conspirations contre le roi, pour lui créer des embarras et pouvoir ainsi garder le marquisat de Saluces sans compensation. Henri IV poussé à bout rompit alors les conférences qui avaient été récemment ouvertes à Lyon, et lui déclara la guerre le 11 août 1600. Les hostilités durèrent peu de temps, car l'Espagne ne tarda pas à prier le pape de s'entremettre de nouveau entre les belligérants. Clément VIII envoya en France en qualité de légat le

Digitized by Google

cardinal Aldobrandin, qui entra en négociation avec Villeroi, ministre de Henri IV. Cette négociation fut sur le point d'être rompue, malgré l'intervention de l'Espagne, qui menaça de s'allier au duc de Savoie ; mais le légat mit tant d'insistance, que le roi finit par consentir à la paix, et le traité fut signé à Lyon le 17 janvier 1601. Le marquisat de Saluces restait définitivement à Charles-Emmanuel, mais Henri IV prenait en retour la Bresse, le Bugey et le Valromey, tout le cours du Rhône depuis Genève jusqu'à Lyon, et tout le bailliage de Gex.

IIIe Cas.

Traité de Fontainebleau (1604) (1).

Le roi d'Espagne, Philippe III, et l'archiduc et l'archiduchesse des Pays-Bas, Albert et Isabelle, mirent, en 1603, au moment de leur guerre avec les Provinces-Unies, un impôt de trente pour cent sur tous les vaisseaux étrangers qui entreraient dans les pays de leur domination ou qui en sortiraient. Henri IV, dont les sujets trafiquant dans ces pays étaient atteints par cet impôt, défendit, sous peine de punition corporelle, de porter des marchandises de France en Espagne ou dans les Etats de l'archiduc. Cet incident eût pu devenir plus grave et amener la guerre ; mais Jacques Ier, roi d'Angleterre, offrit sa médiation aux parties pour arranger l'affaire et leur fit signer, le 12 octobre 1604, le traité de Fontainebleau, dont presque toutes les clauses avaient été discutées et stipulées auparavant en Angleterre.

(1) Voir de Flassan, 4e période, liv. I, t. II, p. 227 et s.

Digitized by Google

IVe Cas.

Différend entre Paul V et Venise (1605-1607) (1).

Le conseil des Dix de la république de Venise fit arrêter, en 1605, deux ecclésiastiques convaincus de crimes énormes. Le pape Paul V les ayant réclamés, sous prétexte que des ecclésiastiques ne pouvaient pas être jugés par des séculiers, et le Sénat ayant refusé de les livrer, l'affaire s'envenima et, à la suite de l'assassinat du père Paul ou fra Paolo, de l'ordre des servites, qui avait pris le parti des Vénitiens et dont la mort fut regardée comme l'ouvrage de la cour de Rome, on put croire que la guerre était imminente. Paul V comptait d'ailleurs sur l'Espagne pour sa défense et il leva des troupes. La république de Venise rassembla ses forces; mais, en même temps, elle sollicita Henri IV de se porter comme médiateur entre elle et Rome. Le roi de France, s'étant rendu à ses désirs, chargea son ambassadeur à Venise, Philippe du Fresne-Canaye, de faire toutes les démarches nécessaires pour arranger l'affaire à l'amiable; celui-ci, de la part de son souverain, pria le Sénat de Venise de lui faire connaître ses intentions et lui proposa divers moyens de rapprochement. Cependant Henri IV, ayant appris que l'Espagne avait l'intention de secourir le pape et faisait des armements à cet effet, fit faire aux Suisses la demande d'une levée de dix mille hommes. Cette nouvelle, ayant alarmé Paul V, le détermina à un accommodement et il pria le roi de lui envoyer le cardinal de Joyeuse pour le négocier. Celui-ci se rendit à Venise vers la fin de février 1607.

(1) Voir de Flassan, 4e période, liv. II, t. II, p. 244 et s.

Digitized by Google

Après avoir conféré avec le doge, afin de connaître les intentions du Sénat, il partit pour Rome, où il s'entretint quelque temps avec le pape, et de là il revint à Venise avec un projet d'accommodement qu'il avait rédigé et fait signer au pape. Il amena le Sénat à une entente sur ce projet et, de concert avec l'ambassadeur de France, du Fresne-Canaye, il lui fit signer, le 21 avril 1607, un traité, que Paul V ratifia le 30. Les prisonniers devaient être remis à l'ambassadeur de France, avec protestation de la part de la république de Venise pour ses droits; mais le Sénat devait remettre la révocation de la protestation aussitôt après la levée des censures du pape.

« Ainsi fut terminé, dit M. de Flassan, à l'honneur de la république et par la médiation de la France, le fameux différend de Paul V et des Vénitiens; différend moins sérieux par le fond de la querelle que par les accidents qui étaient venus s'y mêler : tels que l'intervention de l'empereur, de l'Espagne et de la France, et les préparatifs de guerre du pape et des Vénitiens; en sorte qu'il pouvait en résulter un embrasement général. »

Ve Cas.

Trêve d'Anvers (1609) (1).

L'Espagne et les Provinces-Unies étaient depuis longtemps en guerre, quand, en 1607, la cour de Madrid, voyant l'inutilité de ses efforts pour réduire les Hollandais par la force, leur fit des propositions d'accommodement, qui furent acceptées. Les belligérants convinrent

(1) Voir de Flassan, 4e période, liv. II, t. II, p. 257 et s.

Digitized by Google

alors de faire une suspension d'armes de huit mois et d'ouvrir des conférences pour la paix. Henri IV, qui se considérait comme le père des Provinces-Unies, fut offensé de la précipitation qu'elles avaient mise à accepter des propositions de paix, sans lui avoir demandé conseil; néanmoins il envoya à La Haye, pour assister aux conférences, le président Jeannin et Elie de la Place, sieur de Russy, gentilhomme de sa chambre. Ces deux plénipotentiaires arrivèrent le 24 mai 1607. Ils annoncèrent aux états-généraux que leur maître était toujours disposé à les aider de ses conseils, de ses troupes et de ses trésors, tant en paix qu'en guerre, et ils conclurent avec eux à La Haye, le 23 janvier 1608, un traité d'alliance défensive, qui ne devait recevoir d'exécution qu'après la paix entre l'Espagne et les Provinces-Unies et par lequel le roi de France s'engageait à la leur faire obtenir. Dès lors, les Provinces-Unies demandèrent à l'Espagne et à l'archiduc et à l'archiduchesse des Pays-Bas de continuer les négociations sous la médiation de la France et de l'Angleterre, qui devaient se rendre garants du traité. On abandonna donc La Haye et de nouvelles conférences s'ouvrirent à Anvers, sous la médiation du président Jeannin et de Russy pour le roi de France et des chevaliers Thomas Spencer et Rodolphe Winverood pour le roi d'Angleterre. Il se présenta plusieurs difficultés, notamment au sujet du libre exercice de la religion catholique en Hollande, de l'indépendance des Provinces-Unies et surtout de la liberté de la navigation et du commerce hollandais dans les mers des Indes. Ce fut même à ce point, que les négociations faillirent être rompues et que les plénipotentiaires des Pays-Bas se retirèrent à Bruxelles vers la fin de septembre 1608. Cependant les négociations se poursuivirent par écrit

Digitized by Google

entre le président Jeannin et le président Richardot, conseiller de l'archiduc des Pays-Bas, et finalement, grâce au zèle des plénipotentiaires français et anglais, l'on tomba d'accord pour une trêve de douze ans, qui fut conclue à Anvers, le 11 janvier 1609.

VIe Cas.

Affaire d'Aix-la-Chapelle (1611) (1).

Lorsqu'en 1610 l'État de Juliers passa aux mains de l'électeur de Brandebourg et du duc de Neubourg, qui étaient de la religion réformée, les protestants d'Aix-la-Chapelle expulsèrent leur magistrat, qui était catholique, et le remplacèrent par un protestant. Les catholiques appelèrent alors à leur secours l'archiduc des Pays-Bas, Albert, et l'électeur de Cologne ; les protestants de leur côté demandèrent leur appui aux princes possesseurs du duché de Juliers. Tous répondirent à l'appel ; mais la reine régente de France, Marie de Médicis, voulant empêcher les deux partis d'en venir aux mains, envoya, en 1611, à Aix-la-Chapelle le marquis de la Vieuville, le président de Metz, du Breuil, et Villers-Hotman, pour arranger l'affaire à l'amiable. Ces ministres dirent au magistrat de la ville et à la bourgeoisie, « que le roi, en qualité de voisin intéressé au bien et au mal de leur cité, les avait envoyés en qualité de médiateurs et d'amis, pour y rétablir la paix », et ils les invitèrent à élire des députés pour conférer avec eux. Après quelques conférences, les catholiques et les protestants avaient résolu de se soumettre à

(1) Voir de Flassan, 4e période, liv. III, t. II, p. 309 et s.

Digitized by Google

l'accord que feraient les ambassadeurs français et ceux des princes de Juliers, et ceux-ci avaient même jeté les bases d'un traité (12 octobre 1611), quand les ambassadeurs de l'archiduc Albert et de l'électeur de Cologne intervinrent avec un mandat impérial qui les chargeait, comme subdélégués de l'empereur, de terminer l'affaire suivant leur volonté. Il en résulta que le magistrat catholique qui avait été renvoyé, ne voulut plus accepter l'accord proposé, malgré les instances des plénipotentiaires français. qui alors firent élire les plus notables bourgeois pour gouverner provisoirement la ville. Ces ministres retournèrent ensuite à Paris, accompagnés des ambassadeurs de l'électeur de Brandebourg et du duc de Neubourg et des députés d'Aix-la-Chapelle. Le roi approuva leur conduite et maintint, malgré les réclamations des envoyés de l'archiduc Albert, le traité du 12 octobre, dont il promit d'assurer l'exécution même par la force.

VIIe Cas.

Affaire de la succession de Juliers (1609-1614) (1).

Jean-Guillaume, dernier duc de Clèves et de Juliers, était mort sans enfants le 25 mars 1609. Plusieurs prétendants s'étaient aussitôt présentés pour réclamer sa succession, mais, comme l'empereur Rodolphe II voulait en disposer comme d'un fief dévolu à l'empire, faute d'héritiers mâles, et en conférer l'investiture à son cousin germain, l'archiduc Léopold, les compétiteurs s'étaient divisés en deux partis, les catholiques et les protestants, et ceux-ci

(1) Voir de Flassan, 4e période, liv. II et III, t. II, p. 271 et s. et 316 et s.

Digitized by Google

s'étaient désistés en faveur de l'électeur de Brandebourg, Jean-Sigismond, et de l'électeur palatin, Philippe-Louis, duc de Neubourg, qui étaient les plus fondés en droit. Ces deux prétendants envoyèrent alors, au mois de décembre 1609, des ambassadeurs à Henri IV, pour lui demander son assistance contre l'empereur, et, à la suite d'une conférence qui fut ouverte à Hall, en Souabe, entre les princes protestants de l'Empire et à laquelle le roi de France envoya comme ambassadeur Jean de Thumery de Boissise, un traité d'alliance fut conclu, le 11 février 1610, entre Henri IV d'un côté, le marquis de Brandebourg et le comte palatin de l'autre. Sur ces entrefaites, le maréchal de la Châtre, à la tête d'une armée française et avec l'aide des troupes hollandaises du prince Maurice de Nassau, s'empara du duché de Juliers et le remit entre les mains de l'électeur de Brandebourg et du duc de Neubourg. Puis, comme il fallait accorder ces deux princes à leur tour, on ouvrit, à cet effet, une conférence à Cologne au mois de septembre 1610; mais les plénipotentiaires durent se séparer au bout de deux mois, le duc de Neubourg n'ayant pas accepté la proposition de l'ambassadeur de France de soumettre l'affaire à un arbitrage. L'État de Juliers avait donc toujours deux maîtres. Cependant, le marquis de Brandebourg s'étant quelques années après allié aux Provinces-Unies, le nouvel électeur palatin, Wolfgang-Guillaume, qui avait succédé à son père en 1611, persuadé que cette alliance n'avait pour but que de le déposséder de sa part dans la succession de Juliers, prit le parti de l'empereur et pour cela il embrassa la religion catholique et épousa la fille du duc de Bavière, Maximilien Ier. Dès lors, les deux prétendants se voyant également soutenus songèrent à un rapprochement et ils

Digitized by Google

prièrent la France et l'Angleterre de le négocier. Sous la médiation de ces deux puissances, ils signèrent un traité provisoire à Xanten, le 12 novembre 1614 : jusqu'à la décision de la question principale, l'électeur de Brandebourg devait avoir l'administration du duché de Clèves et des comtés de la Marck et de Ravensberg, et le duc de Neubourg, celle des duchés de Juliers et de Berg et de la seigneurie de Ravenstein. Ce traité, quoique provisoire, supprima tout différend entre les possesseurs du duché de Juliers.

VIIIe Cas.

Affaire du Montferrat (1613-1617) (1).

En 1613, le duc de Savoie attaqua le Montferrat, pays qui appartenait au duc de Mantoue, allié de l'Espagne. Celle-ci ayant pris aussitôt la défense du duc de Mantoue, le Pape et le roi de France offrirent leur médiation aux cours de Turin et de Madrid, qui l'acceptèrent. Ils chargèrent le nonce Savelli et le marquis de Rambouillet, ambassadeur de France à Turin, de rédiger un projet d'accommodement. Ces plénipotentiaires se réunirent d'abord à Verceil, puis à Asti, et, le 1er décembre 1614, ils remirent aux belligérants deux projets de traité ; mais, Philippe III les ayant rejetés tous deux, la guerre reprit entre l'Espagne et la Savoie. Louis XIII envoya alors à Philippe III le commandeur de Silleri comme ambassadeur extraordinaire, pour lui faire de nouvelles propositions de paix ; le roi d'Espagne exigea pour la paix, que le duc de Savoie

(1) Voir de Flassan, 4e période, liv. III, t II. p. 320 et s.

Digitized by Google

désarmât. L'Angleterre et la république de Venise s'entremirent pour le faire désarmer et, sous la médiation des ambassadeurs de ces deux pays, Louis XIII et le duc de Savoie signèrent à Asti, le 21 juin 1615, un traité, qui déterminait les conditions du désarmement de la Savoie et de son accommodement avec l'Espagne et le duché de Mantoue et par lequel le roi de France promettait de secourir la Savoie, au cas où l'Espagne attenterait à sa sûreté. Aussitôt ce traité conclu, le marquis de Rambouillet engagea le gouverneur de Milan, le marquis de l'Inoyosa, à conclure la paix avec la Savoie d'après les bases du traité d'Asti. Celui-ci consentit et s'obligea à désarmer aussi ; mais, comme il ne se pressait pas d'exécuter ses engagements, le duc de Savoie s'en plaignit au roi de France, qui, en 1616, envoya le comte de Béthune comme ambassadeur extraordinaire en Italie. Celui-ci, aidé du nonce du pape, le cardinal Ludovisio, entra en pourparlers avec le nouveau gouverneur du Milanais, don Pedro de Tolède ; mais il n'arriva à rien et dès lors la guerre recommença entre l'Espagne et la Savoie. Cependant Philippe III désirait la paix et il pria notre ambassadeur à Madrid, le marquis de Beaufremont-Senecey, et son ambassadeur en France, de demander à Louis XIII sa médiation pour fixer certains points relatifs à l'exécution du traité d'Asti. Louis XIII désigna le chancelier de Silleri, le garde des sceaux de Vair, et les ministres Villeroi, Puysieux et Jeannin, pour conférer avec les ambassadeurs d'Espagne. Ces plénipotentiaires arrêtèrent de nouveaux articles, qui furent envoyés au comte de Béthune à Turin, pour être communiqués aux intéressés ; ceux-ci les acceptèrent et dès lors une convention fut passée à Pavie, le 9 octobre 1617, entre le comte

Digitized by Google

de Béthune et don Pedro de Tolède, pour enregistrer cette acceptation.

IXe Cas.

Guerre entre la Bohême et Venise (1616-1618) (1).

L'appui que l'archiduc de Gratz, roi de Bohême, donnait aux Uscoques, habitants de l'Albanie, qui, par leurs pirateries, nuisaient au commerce de Venise, avait amené entre cette république et la Bohême une querelle, qui finalement avait engendré la guerre. En 1616, le roi d'Espagne avait engagé Louis XIII à offrir sa médiation aux belligérants et les commissaires du roi de France auprès des ambassadeurs de Venise leur avaient fait conclure un accommodement préliminaire à Paris le 6 septembre 1617; mais la guerre avait repris peu après. Aussi l'empereur Mathias interposa-t-il à son tour sa médiation. Il fit faire une suspension d'armes entre les belligérants en novembre 1617; puis il ouvrit des conférences à Neustadt en Autriche, pour le règlement des différends survenus depuis le traité de Paris du 6 septembre, et il fit signer la paix définitive entre le roi de Bohême et la république de Venise le 1er février 1618.

Xe Cas.

Guerre entre Bethlem-Gabor et l'électeur palatin, Frédéric, d'un côté, et l'empereur Ferdinand, de l'autre (1620-1621) (2).

Gabriel Bethlem-Gabor, prince de Transylvanie, et l'é-

(1) Voir de Flassan, 4e période, liv. III, t. II, p. 323 et s.
(2) Voir de Flassan, 4e période, liv.. III, t. II, p. 330 et s.

Digitized by Google

lecteur palatin, Frédéric, avaient été élus, le premier roi de Hongrie, le second roi de Bohême, par les États de ces pays, tous deux au préjudice de l'empereur Ferdinand ; aussi cette double élection avait amené la guerre entre l'empereur et les deux nouveaux rois. Mais peu après la Haute-Autriche s'était révoltée et tous les princes protestants s'étaient ligués contre Ferdinand. Dans cette situation, celui-ci envoya le comte de Furstemberg à Louis XIII pour lui demander son appui. Sur le rapport du président Jeannin au conseil du roi et d'après ses conseils, Louis XIII résolut d'abord d'employer sa médiation et, en 1620, il envoya dans ce but à l'empereur, aux États de Bohême et à ceux de Hongrie, et aux électeurs et princes catholiques et protestants d'Allemagne Louis-Emmanuel de Valois, duc d'Angoulême, le comte de Béthune et le marquis l'Aubespine de Châteauneuf, abbé de Préaux. D'après leurs instructions datées de Fontainebleau (8 avril 1620), ces ambassadeurs devaient s'efforcer de faire accepter de tous les princes de l'Empire la médiation du roi et leur faire connaître son désir de résoudre le conflit à l'amiable. Ils se rendirent à Ulm, où ils se concertèrent avec les députés de la ligue catholique et ceux des princes protestants, et ils firent signer, le 3 juillet 1620, par Maximilien, duc de Bavière, comme général des catholiques, et par Joachim-Ernest, marquis de Brandebourg-Anspach, comme représentant des protestants, un traité qui ramenait la paix entre les deux partis et par lequel les différents princes s'engageaient à pacifier leurs États respectifs. Les plénipotentiaires français allèrent ensuite à Vienne, exhortèrent l'empereur à la paix, et, sur son invitation, se rendirent à Presbourg auprès de Bethlem-Gabor, pour l'engager aussi à la paix. Celui-ci répondit

Digitized by Google

qu'il était disposé à négocier avec l'empereur, mais qu'il voulait que le traité fût général, c'est-à-dire qu'on y admît les États de Hongrie et de Bohême et l'électeur palatin. Ne pouvant obtenir aucune autre concession, les ambassadeurs retournèrent à Vienne porter à l'empereur la réponse du roi de Hongrie, et la guerre reprit de plus belle entre Ferdinand et Bethlem-Gabor. Mais, après avoir été battu à Prague le 2 novembre 1620, celui-ci, sur la demande des ambassadeurs français, consentit, en janvier 1621, à faire une suspension d'armes et Louis XIII envoya à ses ministres un pouvoir spécial pour être médiateurs de la paix entre l'empereur, le prince de Transylvanie et les États de Hongrie. Des conférences furent ouvertes à Hambourg, petite ville d'Autriche sur le Danube; mais elles furent bientôt rompues, car, si les ambassadeurs impériaux étaient hautains, les ambassadeurs hongrois se montraient très méfiants. D'ailleurs, Louis XIII était très mécontent de l'attitude que l'empereur avait prise contre l'électeur palatin, dont il avait saisi les États; il voyait que Ferdinand ne cherchait, malgré la médiation de la France, qu'à s'étendre par la voie des armes, et, comme il ne voulait pas contribuer à sa puissance, il rappela ses ambassadeurs, qui quittèrent Vienne le 2 mai 1621.

Par sa médiation, le roi de France n'avait en somme servi que trop la cause de l'empereur; car, en rompant la ligue des princes protestants par le traité d'Ulm, il permit à Ferdinand de recouvrer la Hongrie, d'expulser l'électeur palatin de la Bohême et de ses propres États, de battre le roi de Danemark, enfin d'acquérir une prépondérance dangereuse pour la liberté germanique et pour l'Europe.

Digitized by Google

XIe Cas.

Traité de Suze (1629) (1).

Après le mariage de Charles Ier, roi d'Angleterre, avec Henriette de France, sœur de Louis XIII, celle-ci avait réclamé en vain l'exécution des conditions stipulées en faveur des catholiques par son contrat de mariage. Aussi le roi de France avait envoyé en Angleterre le marquis de Blainville, premier gentilhomme de sa chambre, pour demander au roi d'exécuter le contrat; puis, en 1626, Charles Ier ayant renvoyé de ses États les serviteurs catholiques de la reine, Louis XIII lui envoya le maréchal de Bassompierre, pour le rappeler de nouveau à l'exécution du contrat. Celui-ci, arrivé à Londres le 7 octobre, avait conclu un accommodement avec Charles Ier et tout semblait arrangé, quand tout fut rompu par suite des exigences de la France, qui demandait une plus ample satisfaction que celle accordée. Une rupture s'ensuivit peu après et Charles Ie déclara la guerre à Louis XIII en 1627. Les hostilités durèrent environ deux ans; en 1629, les deux rois ne demandaient qu'à faire la paix. Venise s'entremit pour les rapprocher et, par la médiation de ses ambassadeurs Georgi et Contarini, les deux belligérants conclurent la paix à Suze le 24 avril 1629.

XIIe Cas.

Affaire de la succession de Mantoue (1627-1631) (2).

Après la mort de Vincent II, duc de Mantoue (26 dé-

(1) Voir de Flassan, 4e période, liv. IV, t. II, p. 415 et 416.
(2) Voir de Flassan, 4e période, liv. IV, t. II, p. 417 et s.

Digitized by Google

cembre 1627), qui, ne laissant pas d'héritiers, avait, à la sollicitation de la France, laissé ses États au duc de Nevers, Charles de Gonzague, une guerre s'était engagée entre la France d'un côté, qui soutenait les droits du duc de Nevers, et Philippe IV, roi d'Espagne, l'empereur Ferdinand II et le duc de Savoie de l'autre, qui voulaient l'empêcher d'en prendre possession. En 1630, le pape Urbain VIII envoya aux belligérants Jules Mazarin, qui fit conclure, le 14 septembre, une trêve de quarante jours entre les généraux français, espagnols et impériaux, au camp de Rivalta. Mais les maréchaux qui commandaient l'armée française, n'ayant pas cru devoir renouveler la trêve, marchaient déjà pour attaquer les lignes espagnoles, quand Mazarin intervint de nouveau et leur fit des propositions de paix de la part des Espagnols. Elles furent acceptées et un traité de paix fut conclu le 26 octobre 1630 au camp de Rivalta ; mais il ne fut fidèlement exécuté ni d'un côté ni de l'autre. Aussi la guerre se ralluma bientôt. L'empereur désirant pourtant en finir avec la succession de Mantoue, le Pape offrit encore une fois sa médiation aux parties. Il leur envoya Paucirole comme nonce extraordinaire et son ministre Mazarin et ceux-ci firent conclure entre Louis XIII et Ferdinand II, le 6 avril 1631, à Querasque, un traité qui mit fin à la guerre d'Italie.

XIIIe Cas.

Traités de Ferrare (1644) (1).

Le duc de Parme, Odoard Farnèse, avait emprunté huit millions de livres au Saint-Siège et lui avait engagé

(1) Voir de Flassan. 4e période, liv. VI, t. III, p. 89 et 90.

Digitized by Google

pour la restitution de ces sommes le duché de Castro et Ronciglione. Le duc ne les ayant pas remboursées, le pape Urbain VIII avait réuni le duché à la chambre apostolique ; mais, Farnèse ayant protesté contre la réunion du duché au domaine pontifical, la république de Venise, le grand-duc de Toscane et le duc de Modène avaient pris son parti et une guerre s'était allumée entre le Pape et le duc de Parme et ses alliés. Ce fut dans le but de la faire cesser, que Louis XIV envoya à Rome de Lyonne, qui entra en négociation avec Urbain VIII et ses deux neveux, les cardinaux Barberin, et finit par décider le Pape à accepter un accommodement. Dès lors Louis XIV chargea le cardinal Bichi de terminer l'affaire et, le 31 mars 1644, deux traités furent signés à Ferrare sous sa médiation, l'un entre le Pape et le duc de Parme, l'autre entre le Pape et les alliés du duc de Parme. Le duché de Castro et Ronciglione devait être rendu à Odoard Farnèse.

XIVe Cas.

Traités de Bromsebro et de Copenhague (1645) (1).

L'empereur Ferdinand III, qui avait contre lui la France et la Suède, avait, en 1643, décidé Christian IV, roi de Danemark, à joindre ses armées aux siennes et à faire une diversion contre la Suède ; mais, les troupes suédoises ayant aussitôt envahi les provinces danoises, Christian IV regretta bientôt de s'être engagé à la légère dans cette guerre et il n'eut plus d'autre idée que de s'en retirer. Justement la France voyait avec peine la Suède engagée sur deux

(1) Voir de Flassan, 4e période, liv. VI, t. III, p. 109.

Digitized by Google

théâtres à la fois, parce qu'elle avait été obligée de diviser ses troupes et qu'elle ne pouvait plus diriger toutes ses forces contre l'empereur; aussi Louis XIV offrit sa médiation à Christian IV et à la reine Christine, qui s'empressèrent de l'accepter. La régente, Anne d'Autriche, envoya comme ambassadeur dans le Nord à cet effet Coignet de la Thuillerie, qui poussa rapidement les négociations et fit conclure entre les belligérants la paix à Bromsebro, le 13 août 1645. Ce plénipotentiaire fut même chargé de négocier un traité d'alliance et de commerce avec le Danemark. Ce traité fut signé à Copenhague le 25 novembre 1645 : il stipulait, entre autres clauses, qu'en cas de guerre du roi de Danemark avec un allié du roi de France, celui-ci interposerait sa médiation pour ramener la paix.

XVe Cas.

Démêlés entre Charles Ier et le Parlement d'Angleterre (1).

Au moment des démêlés de Charles Ier avec le Parlement d'Angleterre, la reine régente de France, Anne d'Autriche, avait, en 1643, envoyé en Angleterre Cressi, son maître d'hôtel ordinaire, pour amener une réconciliation entre les deux partis ; mais Cressi avait reçu du cardinal Mazarin des avis secrets pour envenimer le mal et il y avait si bien réussi, que la reine d'Angleterre avait demandé son rappel. La reine régente le remplaça alors, en 1644, par le comte d'Harcourt, de la maison de Lor-

(1) Voir de Flassan, 4e période, liv. VI, t. III, p. 108. — E. Lavisse et Alf. Rambaud, t. VI.

Digitized by Google

raine; mais celui-ci, par ses prétentions et son arrogance vis à-vis du Parlement et par l'imprudence des seigneurs de sa suite, qui prirent les armes contre les troupes du Parlement dans l'armée du roi, ne réussit pas du tout et laissa même, en partant, les deux partis encore plus brouillés. Le comte de Sabran, qui le remplaça, ne fut pas plus heureux et le président de Bellièvre, envoyé en 1647, ne put empêcher Charles Ier de périr sur l'échafaud. Il faut dire d'ailleurs qu'on n'est pas exactement fixé sur la nature de la mission de ce dernier. Suivant les uns, il fut envoyé à Londres comme médiateur entre le roi et le Parlement; suivant les autres, il avait reçu des instructions pour rendre toute réconciliation impossible entre les deux partis.

XVIe Cas.

Paix de Westphalie (1648) (1).

Dès le commencement de la guerre de Trente Ans, le pape Urbain VIII, le roi de Danemark Christian IV et le Doge de Venise avaient offert leur médiation aux belligérants. Ceux-ci l'avaient acceptée et l'on avait résolu d'ouvrir un congrès à Cologne, pour y traiter des négociations de paix. Le Pape avait, au mois d'octobre 1636, envoyé à Cologne en qualité de légat le cardinal Ginetti pour y remplir les fonctions de médiateur. Mais, les Suédois n'ayant pas voulu se trouver dans une assemblée dont le légat du Pape était médiateur, on avait décidé d'ouvrir un

(1) Voir de Flassan, 4e période. liv. V et VI, t. III, p. 69 et s. et 110 et s.

Digitized by Google

autre congrès à Lubeck sous la médiation du roi de Danemark. Les médiateurs auraient désiré une suspension d'armes pendant le cours des négociations; mais on n'avait pu s'entendre sur ce point et ils y avaient renoncé.

Les négociations pour la délivrance des passe-ports aux plénipotentiaires des divers Etats qui voulaient se faire représenter aux congrès, demandèrent beaucoup de temps et soulevèrent de grosses difficultés du côté de l'Espagne, qui ne voulait pas reconnaître la souveraineté des Provinces-Unies et leur refusait des passeports pour leurs ambassadeurs, et du côté de l'empereur, qui ne voulait pas en donner à ceux des princes protestants de l'Empire, alliés de la France, sous prétexte que c'était soustraire ces princes à l'autorité impériale ; mais les envoyés du Saint-Siège et du Danemark et surtout l'ambassadeur de Venise avaient tellement insisté, que les passeports avaient été enfin accordés. Toutes les difficultés étant levées en 1640, les ministres de France et de Suède avaient proposé de transférer les deux congrès à Munster et à Osnabruck, qui étaient moins éloignés entre eux que Cologne et Lubeck, afin de permettre aux plénipotentiaires des deux congrès de correspondre plus facilement. Toutes les parties intéressées ayant accepté, l'on avait décidé que la paix entre la France, l'empereur, les princes catholiques de l'Empire et l'Espagne se traiterait à Munster sous la médiation du Pape, et celle entre l'empereur, la Suède et les princes protestants de l'Empire, à Osnabruck sous la médiation du Danemark, et l'empereur, la France, l'Espagne et la Suède avaient envoyé ordre à leurs ministres à Hambourg de se concerter pour les préliminaires de la paix. Le Danemark s'entremit pour aplanir les difficultés et, le 25 décembre 1641, les articles préliminaires de la paix

Digitized by Google

générale furent signés à Hambourg et l'ouverture des congrès de Munster et d'Osnabruck fixée au mois de juillet 1643.

Les ambassadeurs de l'empereur Ferdinand III, les comtes de Trautmannsdorff et de Nassau et Isaac Wolmar, et ceux du roi d'Espagne Philippe IV, don Gaspard Bracamonte, comte de Pegnaranda, don Diégo Saavedra et Antoine Brun, s'y trouvèrent à cette époque, ainsi que le cardinal Fabio Chigi (plus tard Alexandre VII), nonce du Pape, et Louis Contarini, ambassadeur de Venise, qui exerçaient les fonctions de médiateurs. Mais les plénipotentiaires suédois, le baron Jean Oxenstiern, fils du chancelier, et Adler Salvius, n'arrivèrent qu'en novembre, et les plénipotentiaires français, Claude de Mesmes, comte d'Avaux, et Abel Servien, qu'au mois de mars 1644, ce qui choqua beaucoup les envoyés de l'empereur, de l'Espagne, du Pape et de Venise. Henri d'Orléans, duc de Longueville, ne fut envoyé comme chef de l'ambassade française qu'en 1645, quand la brouillerie survenue entre d'Avaux et Servien menaça de compromettre la considération des plénipotentiaires et l'œuvre de la paix; il revint du reste en France en février 1648, ennuyé de voir que le traité avec l'Espagne ne pouvait aboutir, et peu après, en mars, le comte d'Avaux fut rappelé à Paris sur une dénonciation calomnieuse de Servien, de sorte que celui-ci signa seul le traité de Munster.

Les négociations furent retardées, car le Danemark, qui devait être médiateur à Osnabruck, étant en guerre avec la Suède depuis la fin de 1643, ne put exercer ses fonctions, et l'année 1644 se passa, sans que la négociation eût fait un pas. Finalement Venise remplaça le Danemark et les négociations purent être entamées sérieusement en

Digitized by Google

1645 à Munster sous la médiation du Pape et à Osnabruck sous la médiation de Venise.

Elles furent longues et laborieuses, car, si la France, l'Empereur et les princes protestants de l'Empire désiraient sincèrement la paix, il n'en était pas de même de la Suède et surtout de l'Espagne, qui avaient par suite des dispositions intransigeantes. Les médiateurs jouèrent d'ailleurs un rôle fort effacé, bien qu'ils fissent tous leurs efforts pour concilier les parties, et l'on peut dire que les véritables médiateurs furent les plénipotentiaires français. Ce fut en effet sous la médiation du comte d'Avaux, qui alla à Osnabruck spécialement pour ménager cet accommodement, que fut conclue le 11 février 1647 la convention entre la Suède et le Brandebourg. Ce fut de même pour avancer le traité des Suédois avec l'empereur, que le même ambassadeur se rendit encore à Osnabruck ; enfin, à Munster, ce fut lui qui prit en main les intérêts de la Hesse et du Wurtemberg et l'affaire de la maison palatine, point de départ de la guerre de Trente Ans. Les plénipotentiaires finirent par tomber d'accord à la fin de 1648 et, le 24 octobre, le traité de Munster fut signé entre la France, l'Empereur et les princes catholiques de l'Empire et le traité d'Osnabruck entre la Suède, les princes protestants de l'Empire et l'Empereur. L'Espagne seule refusa de faire la paix avec la France et ne fut pas comprise dans le traité de Munster.

Digitized by Google

XVIIe Cas.

Traités de Roskilde (1658), *d'Oliva et de Copenhague* (1660) *et de Cardis* (1661) (1).

La Suède était depuis longtemps en fort mauvais termes avec la Pologne. Quand, en 1654, la reine Christine abdiqua en faveur de Charles X Gustave, le roi de Pologne, Jean-Casimir, qui revendiquait la couronne de Suède, protesta contre l'avènement du nouveau souverain et celui-ci, poussé par un gentilhomme polonais, Hieronyme Radziejowsky, qui, banni de son pays en 1652, s'était réfugié à Stockholm et y excitait depuis ce temps la Suède contre la Pologne, attaqua Jean-Casimir, malgré les efforts de la France, pour prévenir ce conflit. Le Danemark, qui de tous temps avait été jaloux de la Suède, la voyant occupée en Pologne, lui déclara la guerre. Charles-Gustave se détourna pour un moment de la Pologne et, envahissant le Danemark, le réduisit en quelques semaines à l'impuissance. Alors la Hollande et l'Angleterre, qui ne voulaient pas que la mer Baltique leur fût fermée par la Suède, et la France, qui avait depuis longtemps des liens d'amitié avec la Suède, s'unirent pour offrir leur médiation aux belligérants et leur firent signer la paix à Roskilde le 7 mars 1658.

La paix ne fut pas de longue durée : Charles-Gustave reprit les armes dès le mois d'août de la même année. D'abord vainqueur, il ne tarda pas à perdre du terrain, quand la Hollande, inquiète de ses succès, se fut déclarée

(1) Voir de Flassan, 5e période. liv. I, t. III, p. 249. — Lavisse et Rambaud. t. VI.

Digitized by Google

contre lui et qu'il fut en même temps attaqué par la Pologne, le Brandebourg et l'Autriche. Mais alors l'Angleterre, qui, en voyant la Hollande soutenir le Danemark, était très disposée à protéger la Suède, proposa à la France d'offrir concurremment avec elle sa médiation aux belligérants. Dans ce but, Louis XIV signa le 3 février 1659 à Westminster avec Richard Cromwell, protecteur d'Angleterre, un traité qui avait pour but de rétablir la paix entre la Suède et le Danemark ; la Hollande fut obligée quelques mois plus tard de se rallier à cet accord et, le 21 mai 1659, la France, l'Angleterre et les Provinces-Unies signèrent à La Haye un traité, par lequel elles s'engageaient à travailler de concert au rétablissement de la paix dans le Nord de l'Europe.

La médiation de ces trois puissances ne put pas s'exercer de suite, car l'Angleterre avait des embarras intérieurs et la France était occupée à la paix des Pyrénées. Aussi la Hollande en profita pour continuer la lutte contre la Suède, qui persistait à refuser la paix et qui, battue déjà par la Pologne, le Brandebourg et l'Autriche, avait une situation politique fort compromise. Heureusement les affaires de la France et de l'Angleterre s'arrangèrent et ces deux puissances contraignirent la Hollande d'exécuter le traité de La Haye du 21 mai 1659. Des conférences ne tardèrent pas à s'ouvrir : les différends de la Suède avec le Danemarck furent traités à Copenhague sous la médiation de la France, de l'Angleterre et de la Hollande, et ceux de la Suède avec la Pologne, le Brandebourg et l'Autriche, au monastère d'Oliva, sous la médiation de la France seule. Les négociations furent entravées au début par l'humeur batailleuse de Charles-Gustave ; mais, sa mort étant survenue le 23 février 1660, les médiateurs

Digitized by Google

purent continuer tranquillement l'œuvre de la paix, qui fut signée à Oliva le 3 mai 1660 et à Copenhague le 6 juin suivant. L'année suivante, en juillet 1661, la France offrit sa médiation à la Suède et à la Russie, qui étaient brouillées depuis que le czar Alexis avait pris le parti de la Pologne, et elle les réconcilia en leur faisant signer le traité de Cardis (juillet 1661).

XVIIIe Cas.

Traité de Bréda (1667) (1).

La guerre s'étant allumée en 1665 entre l'Angleterre et les Provinces-Unies à propos de l'enlèvement par les Hollandais de plusieurs forts anglais sur la côte de Guinée, Louis XIV, qui était lié à la Hollande par un traité d'alliance et de commerce signé à Paris le 27 avril 1662, et qui pourtant ne se souciait pas de faire la guerre à l'Angleterre pour le seul profit des Hollandais, prit le parti d'offrir sa médiation à Charles II et envoya à Londres à cet effet, au mois d'avril 1665, Henri de Bourbon, duc de Verneuil, et Courtin. Le roi d'Angleterre, après avoir longtemps hésité, avait fini par accepter la proposition de Louis XIV par crainte de le voir se déclarer contre lui, quand, voyant peu après que cette médiation arrivait trop tard pour empêcher le succès de ses troupes, il la rejeta. Cette nouvelle décision piqua au vif le roi de France, qui prit le parti de la Hollande et déclara la guerre à l'Angleterre le 26 janvier 1666, immédiatement après le retour de ses ambassadeurs.

(1) Voir de Flassan, 5e période, liv. II, t. III, p. 343 et s.

Digitized by Google

Les hostilités ne furent pas de longue durée, car Charles II, voyant sa marine très endommagée par les amiraux hollandais Ruyter et Martin Tromp, accueillit avec faveur la proposition de médiation de l'empereur; mais, la France ayant rejeté celle-ci, la Suède s'offrit pour remplacer l'empereur et fut agréée de part et d'autre. L'on convint d'ouvrir des conférences à Bréda et la Suède y envoya en qualité de médiateurs Fleming, Dhona et Coyet, qui firent signer entre l'Angleterre d'un côté, la France et les Provinces-Unies de l'autre, la paix à Bréda le 31 juillet 1667.

XIXe Cas.

Paix entre l'Espagne et le Portugal (1668) (1).

La guerre entre le Portugal et l'Espagne, qui durait depuis vingt-sept ans, depuis que les Portugais s'étaient révoltés et séparés de l'Espagne, se termina en 1668. La Hollande, l'Angleterre et la Suède avaient conclu une triple alliance à La Haye le 23 janvier 1668, pour procurer la paix entre la France et l'Espagne, alors en guerre, et l'Espagne employait tous les moyens pour entraîner le Portugal dans cette alliance ou du moins l'amener à la paix. Finalement l'Angleterre s'entremit entre ces deux Etats et, sous sa médiation, l'Espagne et le Portugal signèrent la paix le 13 février 1668.

(1) Voir de Flassan, 5e période, liv. II, t. III, p. 359.

Digitized by Google

XXe Cas.

Congrès d'Aix-la-Chapelle (1668) (1).

La guerre ayant éclaté, en 1667, entre la France et l'Espagne, à propos du droit de dévolution que Louis XIV, au nom de Marie-Thérèse, prétendit avoir sur les Pays-Bas à la mort de Philippe IV, arrivée le 17 septembre 1665, la Hollande, l'Angleterre et la Suède, en présence de la marche victorieuse des armées françaises, formèrent une triple alliance à La Haye le 23 janvier 1668, pour imposer la paix aux belligérants, en se déclarant au besoin contre celui des deux qui la refuserait. Les Provinces-Unies intervinrent alors entre les deux Etats et proposèrent à la France comme conditions de paix, ou de garder toutes les places qu'elle venait de conquérir dans les Pays-Bas, ou de les rendre et de recevoir à la place la Franche-Comté et quelques villes de Flandre. Louis XIV, pressentant que la triple alliance était une ligue formée contre lui, accepta les propositions des Provinces-Unies et conclut le 15 avril 1668 à Saint-Germain-en-Laye, avec l'Angleterre et la Hollande, un traité dans lequel il s'engageait à faire la paix aux conditions sus-énoncées et à accorder une suspension d'armes à l'Espagne jusqu'à la fin du mois de mai.

Les plénipotentiaires se rassemblèrent alors à Aix-la-Chapelle : le Pape Clément IX, les électeurs de Cologne et de Mayence, et l'évêque de Munster offrirent leur médiation et leurs envoyés exercèrent aux conférences les fonctions de médiateurs, concurremment avec l'ambas-

(1) Voir de Flassan, 5e période, liv. II, t. III, p. 354 et s.

Digitized by Google

sadeur anglais, le chevalier Temple, et le ministre hollandais, van Beuningen. L'Espagne, voyant qu'elle ne pouvait plus compter, pour faire la guerre, sur la triple alliance, qui au contraire la poussait à la paix, se résigna à signer le traité d'Aix-la-Chapelle le 2 mai 1668.

Il faut remarquer que, dans cette affaire, la France fut obligée pour ainsi dire d'accepter les propositions des Provinces-Unies, par suite de la ligue qui s'était formée contre elle : elle n'eut donc pas la liberté pleine et entière de refuser la médiation de cette puissance.

XXIe Cas.

Congrès de Nimègue (1675-1679) (1).

La France, qui en voulait toujours à la Hollande, de ce que celle-ci n'avait pas voulu reconnaître son droit de dévolution sur les Pays-Bas, lui avait déclaré la guerre en 1672 et, en présence de la marche victorieuse de ses armées, qui avaient envahi la Hollande, l'empereur Léopold Ier, les rois d'Espagne et de Danemark, et presque tout le corps germanique n'avaient pas tardé à s'unir aux Provinces-Unies (1673). C'est alors que l'Angleterre et la Suède offrirent leur médiation aux parties belligérantes et un congrès fut ouvert à Cologne en 1673, pour traiter en commun de la paix. Les ministres médiateurs avaient fait adopter quelques articles préliminaires et l'on pouvait croire que les négociations, bien qu'elles traînassent en longueur, iraient à bonne fin, quand, à la fin de 1674, le congrès fut dissous par suite d'événe-

(1) Voir de Flassan, 5e période, liv. III. t. III, p. 409 et s. et 429 et s.

Digitized by Google

ments imprévus. D'abord l'empereur avait fait enlever le prince Guillaume de Furstemberg, ministre de l'électeur de Cologne et son plénipotentiaire au congrès, sous prétexte qu'il agissait ouvertement auprès des membres du congrès, pour les détacher du parti de l'Autriche et les porter à une paix séparée avec la France ; puis l'empereur avait fait saisir à Cologne l'argent qui était destiné à la solde de la garnison de Nuys dans l'électorat et que Louvois avait adressé aux plénipotentiaires français au congrès. Louis XIV exigea une réparation de Léopold Ier pour ces deux choses : n'ayant pu l'obtenir, il donna l'ordre à ses ambassadeurs de quitter Cologne et le congrès ne tarda pas à se dissoudre. Dès lors, la guerre recommença ; mais, tandis que l'empereur, l'Espagne, le Danemark et l'Empire restèrent alliés aux Provinces-Unies, la France perdit tous les alliés qu'elle avait au commencement de la guerre, sauf la Suède, qui, attirée par l'appât des subsides, ne voulut pas déchirer le traité d'alliance conclu avec Louis XIV le 14 avril 1672, et se déclara pour lui. L'Angleterre avait rompu dès 1673 le traité d'alliance de 1671 ; l'électeur de Cologne et l'évêque de Munster rejetèrent celui de 1672 ; quant à l'électeur de Brandebourg, il rompit la paix signée en 1673 et s'allia aux Provinces-Unies.

Cependant, après la séparation du congrès de Cologne, le pape et le roi d'Angleterre avaient offert leur médiation en vue d'un autre congrès à Nimègue. Les difficultés qui en retardaient l'ouverture ayant été levées, les belligérants envoyèrent à Nimègue des plénipotentiaires et le congrès s'ouvrit en 1675, sous la médiation du Saint-Siège et de l'Angleterre. L'envoyé du Pape était le nonce Bevilaqua et ceux de Charles II, les chevaliers Jenkings,

Digitized by Google

Temple et Hyde, ce dernier fils du ministre comte de Clarendon, et lord Berckley, ambassadeur d'Angleterre en France. Il convient de remarquer tout de suite l'attitude des ministres anglais pendant le cours des négociations entre la France et les Provinces-Unies. Le prince d'Orange (depuis Guillaume III), étant allé en Angleterre pour pousser Charles II à rompre la paix avec la France et à entrer dans la ligue formée contre elle, le chevalier Temple l'y suivit et, en dépit de son caractère de médiateur, qui l'obligeait à montrer l'impartialité la plus complète et à faire tous ses efforts pour rétablir la paix, il appuya ouvertement, en présence de Charles II, la proposition du prince d'Orange. Ces manœuvres avaient réussi et le chevalier Temple, de retour en Hollande, y avait conclu, d'après les instructions de son souverain, un traité d'alliance avec les états-généraux (26 juillet 1678), quand tout à coup il reçut des ordres contraires. Louis XIV avait envoyé en Angleterre le marquis de Ruvigny avec une grosse somme d'argent pour mettre les membres du Parlement de son côté ; puis surtout son ambassadeur, Barillon, avait agi auprès de Charles II par l'entremise de Louise de Kérouallé, duchesse de Portsmouth, sa maîtresse, qui était française et pensionnée par la France, et le roi d'Angleterre avait fini par envoyer au chevalier Temple l'ordre de faire tous ses efforts, comme médiateur, pour amener la paix entre les alliés et la France. Le ministre anglais fut obligé d'exécuter ces ordres inattendus : les états-généraux renoncèrent alors au traité qu'ils venaient de conclure avec lui, et se décidèrent à la paix avec la France, qui fut signée à Nimègue le 10 août 1678. Les plénipotentiaires anglais ne voulurent pas signer comme médiateurs, sous prétexte qu'ils avaient été

Digitized by Google

envoyés pour conclure une paix générale et qu'ils ne pouvaient dès lors assister à la conclusion d'un traité particulier.

Après avoir signé la paix avec la France, les plénipotentiaires hollandais, en particulier Jérôme Beverning, s'offrirent comme médiateurs entre cette puissance et l'Espagne, à la place des ministres anglais, qui, pour le motif que nous venons de donner, ne voulaient pas exercer la médiation entre ces deux Etats. Ils pressèrent le roi Charles II d'accepter les conditions qu'ils lui avaient ménagées, et celui-ci, voyant qu'il n'avait plus rien à espérer de la guerre, signa, malgré les sollicitations des ministres de l'empereur, du roi de Danemark et de l'électeur de Brandebourg, la paix à Nimègue le 17 septembre 1678. Peu après, grâce à Jean-Antoine de Mesmes, comte d'Avaux, et surtout au chevalier Jenkings, qui s'étaient entremis comme médiateurs de la part du roi de France et du roi d'Angleterre, les Provinces-Unies et la Suède signèrent la paix à La Haye (2 octobre 1678). L'empereur, à son tour, contre lequel la Hongrie s'était révoltée sous l'impulsion de l'abbé Révérend, que le marquis de Béthune, l'ambassadeur de France en Pologne, avait envoyé aux principaux chefs des mécontents hongrois en 1677, se décida aussi à la paix pour l'Empire et pour lui : deux traités furent signés à Nimègue le 5 février 1679, l'un entre la France d'un côté, l'empereur et l'Empire de l'autre, le second entre l'empereur et la Suède. Le traité de paix du roi de Suède, Charles XI, avec les princes de la maison de Brunswick, les ducs de Brunswick-Lunébourg-Zell et Wolfenbuttel, fut conclu à Zell le 5 février 1679 sous la médiation de Louis XIV, qui en avait chargé le comte de Feuquières-Rebenac, son envoyé

Digitized by Google

extraordinaire en Allemagne. Enfin le roi de France s'entremit encore entre le roi de Suède et les princes de l'Empire, et, sous sa médiation, Charles XI signa la paix avec Ferdinand, prince évêque de Munster, à Nimègue le 29 mars 1679, avec Frédéric-Guillaume, électeur de Brandebourg, à Saint-Germain-en-Laye le 29 juin 1679 et avec Christian V, roi de Danemark, à Fontainebleau le 26 septembre 1679.

XXIIe Cas.

Congrès de Ryswick (1697) (1).

Une ligue, connue sous le nom de ligue d'Augsbourg, avait été formée à Augsbourg le 17 juillet 1686, entre l'empereur, l'Empire, le roi d'Espagne comme duc de Bourgogne, la Hollande et la Suède pour les provinces qu'elle avait dans l'Empire. Cette ligue, dont le but apparent était de maintenir les traités de Westphalie et la trève conclue à Ratisbonne en 1684 entre l'empereur et le roi de France, avait en réalité été formée contre la France, à l'instigation surtout du prince Guillaume d'Orange, qui voulait occuper cet Etat sur le continent pour pouvoir accomplir librement ses vues sur l'Angleterre. Louis XIV, comprenant le but véritable de la ligue, ne voulut pas lui laisser le temps de faire une attaque combinée, et, le 24 septembre 1687, il déclara la guerre à l'empereur et à l'Empire. Peu de temps après (16 décembre), il la déclara aussi aux Provinces-Unies, qui favorisaient en dessous les princes de l'Empire, puis à l'Espagne

(1) Voir de Flassan, 5e période, liv. V, t. IV, p. 153 et s.

Digitized by Google

le 16 avril 1689. Enfin, le 25 septembre suivant, il la déclara à l'Angleterre, dont le prince d'Orange venait de se faire proclamer roi sous le nom de Guillaume III, après avoir détrôné Jacques II (décembre 1688), et que le nouveau roi avait fait entrer dans la ligue d'Augsbourg en septembre 1689.

Les hostilités durèrent environ dix ans. La France, qui combattait seule contre tous, épuisa vite ses ressources; aussi, au bout de ce temps, le roi désirait la paix, surtout que Charles II, roi d'Espagne, touchait à sa fin et que Louis XIV voulait être en paix pour pouvoir réclamer sa part légitime de succession. Déjà, en 1693, il avait offert la paix à ses ennemis, leur offrant de reconnaître la médiation de la Suède, du Danemark et de Venise; mais les alliés, craignant que ces offres ne fussent pas sincères, ne les avaient pas acceptées. Aussi, en 1697, ce fut la Suède qui, sur la demande de la France, se chargea de présenter ses nouvelles propositions et le comte de Callières les remit le 10 février au baron de Lilienroth, ambassadeur de Suède, qui fut chargé par son gouvernement de les présenter aux alliés et de leur offrir en même temps la médiation du roi Charles XI. Les alliés acceptèrent celle-ci et l'on convint de réunir un congrès pour traiter de la paix en commun; mais ce congrès fut long à se rassembler, car la France et l'empereur n'étaient pas d'accord sur le lieu où il se tiendrait. Finalement on convint du château de Neubourg-Hausen, près du village de Ryswick, à peu de distance de La Haye, et le congrès s'ouvrit le 9 mai 1697. Les négociations furent poussées activement sous la médiation des plénipotentiaires suédois, le baron de Lilienroth et Bonde, et aboutirent bientôt à un heureux résultat. Les Provinces-Unies, l'Es-

Digitized by Google

pagne, l'Angleterre et l'Empire signèrent la paix le 20 septembre et l'empereur, resté seul, se décida à la conclure le 30 octobre.

XXIIIe Cas.

Guerre de la succession d'Espagne (1701-1714) (1).

Charles II, roi d'Espagne, institua, par son testament du 20 octobre 1700, pour son héritier universel Philippe, duc d'Anjou, petit-fils de Louis XIV. Il mourut le 1er novembre suivant et Louis XIV accepta sa succession au nom de son petit fils. Malheureusement cette acceptation eut pour effet d'allumer une guerre universelle, car Louis XIV renversait ainsi le traité des 13-25 mars 1700, par lequel la France, l'Angleterre et les Provinces-Unies avaient fait le partage des États de Charles II. Louis XIV, qui à cette époque ne croyait pas pouvoir aspirer avec succès à la totalité de la succession d'Espagne, avait en effet cherché à s'en assurer au moins une partie, malgré la renonciation de son épouse, Marie-Thérèse d'Autriche, tante de Charles II, au moyen d'un traité de partage. Cependant le roi de France, en acceptant le trône d'Espagne pour son petit-fils, ne lésait en réalité que l'archiduc Charles, fils cadet de l'empereur, qui seul avec le dauphin avait été compris dans le partage : il n'y avait donc que l'empereur Léopold Ier qui pût s'élever contre cette acceptation, d'abord comme père de l'archiduc Charles pour défendre les droits de son fils, puis aussi comme prétendant à la couronne d'Espagne par sa première femme, Marguerite-

(1) Voir de Flassan, 5e période, liv. VI et VII, t. IV, p. 183 et s. et 259 et s.

Digitized by Google

Thérèse, tante de Charles II, qui n'avait pas, comme sa sœur Marie-Thérèse, renoncé au trône d'Espagne. Mais Louis XIV commit la faute de reconnaître, à la mort de Jacques II (16 septembre 1701), le prince de Galles, son fils, comme roi d'Angleterre, d'Ecosse et d'Irlande; dès lors, le nouveau roi, Guillaume III, qui avait l'intention de soutenir l'empereur, saisit l'occasion de se déclarer ouvertement et il fut appuyé par le Parlement. A partir de ce moment, chacun chercha à contracter des alliances utiles: les Provinces-Unies et l'Empire prirent de suite le parti de l'Angleterre et de l'empereur et le Portugal et la Savoie, d'abord pour la France et l'Espagne, se déclarèrent bientôt contre elles; Louis XIV et son petit-fils restèrent seuls ou presque seuls, n'ayant comme alliés que le prince Clément de Bavière, électeur de Cologne et évêque de Liège, Maximilien-Emmanuel, son frère, électeur de Bavière, et Ferdinand de Gonzague, duc de Mantoue.

Les hostilités ne furent pas favorables à la France et à l'Espagne: aussi ces deux pays souhaitaient-ils la paix avec ardeur au bout de quelques années; mais les prétentions des alliés la rendaient impossible. Le duc de Lorraine et les cantons catholiques de la Suisse avaient déjà fait des ouvertures à l'Autriche en vue d'entamer des négociations sous leur médiation; mais ils n'avaient pas réussi. La Hollande se montrait seule quelque peu disposée à traiter et de nombreuses tentatives avaient été déjà faites de ce côté pour amener un accommodement. En 1708, sous le coup de nouveaux désastres, Louis XIV multiplia ses avances à la Hollande.

C'est alors que M. Petkum, résident du duc de Holstein à La Haye, voyant la détresse de la France, vint lui-même

Digitized by Google

à Versailles pour offrir ses bons offices au roi. Il s'entretint longuement avec le marquis de Torcy et lui proposa son entremise pour faire parvenir secrètement aux alliés les propositions de paix du roi de France, lui assurant qu'il ferait tous ses efforts pour amener une entente. De Torcy accepta ses bons offices et lui dit que le roi consentait à traiter sur le pied des préliminaires que lui avaient offerts ses ennemis. Petkum retourna à La Haye, fit part de ces intentions au grand pensionnaire Heinsius, qui avait le secret des alliés, et revint à Versailles, porteur d'un mémoire où étaient exposées les bases de négociation posées par Heinsius. Louis XIV consentit alors à entamer les négociations et, en mars 1709, il envoya dans ce but en Hollande le président Rouillé, qui eut une entrevue avec les ministres hollandais Buys et van der Dussen dans un yacht en face du bourg de Woerden, près La Haye. A la suite de cette entrevue, on consigna (29 mai 1709) dans un écrit officiel les prétentions des alliés (ce furent les préliminaires de La Haye); mais, le 2 juin suivant, Louis XIV envoya l'ordre de les révoquer, comprenant qu'elles étaient inacceptables. Les démarches de M. Petkum avaient donc été faites en pure perte et tout était à recommencer.

Après la bataille de Malplaquet, de nouvelles conférences eurent lieu à Moerdyk, puis à Gertruydenberg (1710); mais comme celles de Woerden, elles ne donnèrent aucun résultat. Cependant, l'empereur Joseph Ier étant mort sans enfants mâles le 17 avril 1711 et son frère, l'archiduc Charles, déjà prétendant au trône d'Espagne, lui ayant succédé sous le nom de Charles VI, l'Angleterre, qui ne tenait pas à voir renaître l'empire de Charles-Quint, signa des préliminaires de paix le 8 octobre de la même année et les autres alliés consentirent, pour le même motif, à

Digitized by Google

ouvrir un congrès à Utrecht le 29 janvier 1712. La victoire de Denain hâta la conclusion de la paix qui fut signée à Utrecht le 11 avril 1713 entre la France et l'Espagne d'une part, l'Angleterre, les Provinces-Unies, le Brandebourg, la Savoie et le Portugal d'autre part.

L'Empereur et les États de l'Empire ne voulurent pas traiter et continuèrent la guerre; mais ils eurent le désavantage et, l'année suivante, l'Angleterre leur offrit sa médiation pour de nouvelles négociations. Des conférences s'ouvrirent au château de Rastadt, par l'entremise des plénipotentiaires anglais, et, le 6 mars 1714, l'Empereur signa la paix avec la France. L'Angleterre poursuivit les négociations avec les États de l'Empire, pour les faire adhérer aux articles du traité de Rastadt, et, le 7 septembre suivant, l'Empire conclut la paix à Baden, en Argovie, sous sa médiation.

XXIVe Cas.

Guerre entre la Russie et la Prusse, d'un côté, et la Suède, de l'autre (1).

Charles XII, roi de Suède, était depuis lontemps en guerre avec la Russie et le Danemark. En 1708, la France, profitant de ce que le czar Pierre 1er lui demandait sa médiation entre lui et la Suède, avait cherché à dégager celle-ci; mais Charles XII, qui s'avançait triomphalement en Russie, avait refusé de faire la paix. Sur ces entrefaites, il avait été battu à Poltava en 1709 et, en 1714, l'électeur de Brandebourg (qui était roi de Prusse sous le nom de Frédéric-Guillaume Ier depuis le traité d'Utrecht)

(1) Voir de Flassan, 6e période, liv. I, t. IV, p. 475 et s.

Digitized by Google

s'était allié à Pierre Ier. Dès lors, les affaires de Charles XII étaient allées de plus mal en plus mal et même, en novembre 1714, il était assiégé dans Stralsund et sur le point de tomber entre les mains de ses ennemis.

Louis XIV voyait avec déplaisir la défaite de Charles XII. car la chute du royaume de Suède aurait amené une grande perturbation dans le Nord. Aussi, quoiqu'il n'eût pas lieu d'être satisfait de ce prince, qui lui avait refusé ses bons offices dans la guerre de la succession d'Espagne, il lui envoya le comte Colbert de Croissy, frère du marquis de Torcy, en qualité d'ambassadeur extraordinaire, pour essayer de rétablir la paix. Colbert de Croissy, après avoir conféré avec Charles XII dans Stralsund, se rendit au camp de Frédéric-Guillaume Ier, qui faisait le siège de la ville, et lui fit des propositions de paix au nom du roi de Suède. Un article qui stipulait de laisser Stralsund à la Suède, fut rejeté immédiatement par le roi de Prusse; du reste, le plénipotentiaire français, malgré ses efforts, ne put amener une entente et il quitta Stralsund le 13 novembre 1715, après avoir conclu avec Charles XII un traité d'alliance défensive, que Louis XIV avait ratifié à Versailles le 3 janvier 1715, et où il était stipulé, entre autres clauses, que la France emploierait ses bons offices pour faire rendre au roi de Suède les places et les pays dont il avait été dépouillé en Allemagne. Peu après (21 décembre 1715), Charles XII réussit à s'échapper de Stralsund, d'où il gagna la Suède, et la ville capitula le lendemain (22 décembre).

Digitized by Google

XXVe Cas.

Traités de Stockholm (1719 *et* 1720) (1).

Charles XII, roi de Suède, était en guerre avec l'Angleterre représentant le Hanovre, avec la Prusse et le Danemark, quand il fut tué au siège de Friedrichshall le 11 décembre 1718. Sa sœur, Ulrique Eléonore, lui succéda et continua la guerre ; mais la France comprit que la Suède était trop épuisée par ses précédents désastres, pour continuer une lutte d'ailleurs si inégale, sans compromettre son existence, et, ayant toujours de la sympathie pour ce pays en souvenir de leurs anciennes liaisons, elle lui offrit sa médiation en vue de la paix. M. de Campredon, résident de France en Suède, fut chargé d'amener les ennemis de celle-ci à une entente avec elle : pour cela, il leur montra l'état d'épuisement dans lequel Charles XII avait fait tomber son pays et la jeunesse de la nouvelle reine, deux choses qui devaient rendre dorénavant la Suède peu redoutable. Enfin il insista tellement, que l'Angleterre se décida à conclure la paix à Stockholm le 20 novembre 1719. Dès lors la cour de Londres unit ses efforts à ceux de la France, pour amener la Prusse et le Danemark à cesser les hostilités, et, sous la médiation de M. de Campredon et de lord Carteret, ambassadeur d'Angleterre, ces deux Etats signèrent la paix à Stockholm, la Prusse le 21 janvier 1720 et le Danemark le 3 juin suivant.

(1) Voir de Flassan, 6e période, liv. I, t. IV, p. 486.

Digitized by Google

XXVIe Cas.

Traité entre le czar Pierre Ier et le sultan Ahmed III (1724) (1).

Le czar Pierre Ier s'était emparé, en 1723, de territoires qui appartenaient à la Perse et qui étaient habités par des Tartares. Le sultan Ahmed III, redoutant les progrès des Russes, songea à leur déclarer la guerre ; mais Pierre Ier, ne voulant pas augmenter le nombre de ses ennemis, pria le ministre de France accrédité auprès de lui d'écrire tant à sa cour, qu'à d'Usson, marquis de Bonac, ambassadeur de France près de la Porte, pour les engager à détourner la Turquie de la guerre. Celui-ci eut plusieurs entrevues à ce sujet avec le grand vizir Ibrahim, qui avait en lui une entière confiance, parce qu'il était pour une union intime entre la France et la Porte ; mais il fallait aussi gagner d'autres personnages influents. Or, dans un divan général où les principaux ulémas et les chefs des corps militaires furent appelés, tous les membres présents se déclarèrent pour la guerre. Le marquis de Bonac, informé de cette décision, envoya aussitôt son drogman à cette assemblée avec ses instructions. Celui-ci fit remarquer aux Turcs que, si le czar prenait des provinces, c'était sur les bords de la mer Caspienne et qu'il en laissait d'autres à la Porte, qui étaient très fertiles et à portée de l'empire ottoman ; puis que la Porte avait plutôt intérêt à laisser la Russie se développer, car ce pays pourrait alors tenir en bride l'empereur d'Allemagne, qui était l'ennemi presque nécessaire des mulsumans ; enfin que la Porte n'avait pas d'appui à prêter aux Tar-

(1) Voir de Flassan, 6e période, liv. II, t. V, p. 12 et s.

Digitized by Google

tares soumis par la Russie, puisque ceux-ci, qui n'étaient point Sunnites et Orthodoxes, ne reconnaissaient pas le sultan pour chef des vrais croyants. Ces paroles changèrent les dispositions de l'assemblée, qui vota pour la reprise des conférences sous la médiation de l'ambassadeur de France. Celui-ci envoya au czar les préliminaires qui furent posés ; ils étaient conformes aux désirs de la Russie, aussi Pierre Ier les approuva-t-il. Puis M. de Bonac fit signer, le 8 juillet 1724, le traité de paix aux parties : il y était dit que les limites entre les deux pays seraient fixées sous la médiation de la France.

XXVIIe Cas.

Affaire de la compagnie de commerce d'Ostende (1727-1728) (1).

L'empereur Charles VI avait accordé des lettres patentes, en 1722, pour l'établissement d'une compagnie de commerce dans les Pays-Bas, qui avait été fondée à Ostende. Cette compagnie avait pris très vite un tel développement et était, depuis le traité de commerce du 30 avril 1725 avec l'Espagne, dans une telle prospérité, que les compagnies anglaise et hollandaise des Indes, craignant de voir s'élever à côté d'elles une rivale, portèrent, en 1727, leurs gouvernements respectifs à menacer l'Empereur de la guerre, s'il ne la supprimait pas. Le cardinal de Fleury, qui faisait fonction de premier ministre en France, résolut d'intervenir entre les parties et leur offrit sa médiation. Il tint des conférences à Paris avec les représentants des puissances intéressées et fit rédiger un projet

(1) Voir de Flassan, 6e période, liv. II, t. V, p. 33 et s.

Digitized by Google

de conciliation en six articles ; mais la cour de Vienne le rejeta et lui en substitua un autre en douze articles. Le cardinal de Fleury ne cacha pas son dépit de voir tous ses efforts rester vains et, dans une entrevue avec le baron de Fonseca, envoyé de l'empereur, il alla jusqu'à dire « que l'on pouvait juger, par les préparatifs de guerre que l'on avait déjà faits en France, en Angleterre et en Hollande, qu'on ne différerait pas plus longtemps à prendre une résolution sérieuse. » Ces paroles étaient un peu risquées pour un médiateur et ne cachaient pas l'intention de la France d'imposer une solution à l'empereur. Aussi est-il à peine besoin de dire, qu'à partir de ce moment, la France n'exerça plus une médiation, mais fit bien une intervention. En effet, pour ne pas laisser de doutes à l'empereur sur le rôle qu'il voulait jouer, le cardinal de Fleury affecta de s'occuper encore plus sérieusement de préparatifs de guerre et, le 31 mai 1727, il envoya à la cour de Vienne de nouveaux articles préliminaires, qu'il la pria de considérer comme un ultimatum. Dans ces conditions l'empereur se décida à les accepter; mais il convient de remarquer que les moyens employés par le cardinal pour parvenir à ce but, étaient de ceux que doit désavouer un médiateur impartial, et qu'ils changèrent le rôle que le ministre français s'était assigné au début de l'affaire. Cependant, au congrès de Soissons, qui s'ouvrit le 14 juin 1728 conformément aux préliminaires de paix du 31 mai 1727, la France reprit le caractère de médiateur et conduisit les négociations à bonne fin.

Digitized by Google

XXVIIIe Cas.

Guerre de la succession de Pologne (1733-1738) (1).

Après la mort de Frédéric-Auguste II, roi de Pologne et électeur de Saxe (1er février 1733), la France avait soutenu la candidature au trône de Pologne de l'ancien roi, Stanislas Leczinski, beau-père de Louis XV, et l'Autriche et la Russie, celle du nouvel électeur de Saxe, Frédéric-Auguste III. Le premier ayant été élu le 12 septembre 1733 par la diète de Wola et le second ayant été élu un mois après à Praga par ses partisans, cette double élection avait donné naissance à une guerre civile, dans laquelle la France avait pris parti pour Stanislas Leczinski et l'Autriche et la Russie pour Frédéric-Auguste III. Mais, comme la France ne pouvait pas se porter sur le terrain même de la lutte, en Pologne, elle avait déclaré la guerre à l'Autriche, pour l'obliger à une diversion et l'empêcher par là de porter toutes ses forces en Pologne, et, s'étant assuré dès le début l'alliance de la Sardaigne et de l'Espagne, elle avait remporté de nombreux succès en Allemagne et en Italie. Mais ces victoires n'avaient pas empêché Stanislas Leczinski de succomber à Dantzig; aussi, quand le cardinal de Fleury vit que la cause de son candidat était perdue, il pensa à faire la paix avec l'empereur.

Robert Walpole, premier ministre d'Angleterre, pensa que Charles VI ne ferait pas de difficultés pour faire la paix et, d'accord avec les états-généraux de Hollande, il offrit, à la fin de 1734 et au début de 1735, sa médiation

(1) Voir de Flassan, 6e période, liv. III, t. V, p. 62 et s.

Digitized by Google

aux belligérants. Il leur fit des propositions qui pussent servir de bases d'accommodement; mais les efforts des médiateurs ne furent pas couronnés de succès et leur médiation ne put amener une entente, car, d'un côté, la France les accusait de partialité pour ses ennemis et, de l'autre, l'Autriche leur reprochait de ne lui offrir qu'une médiation au lieu d'une alliance.

Les cours de Versailles et de Vienne préférèrent s'aboucher sans intermédiaire. Dans l'été de 1735, elles entamèrent une négociation directe et, le 3 octobre de la même année, elles signèrent des préliminaires de paix à Vienne. Ces préliminaires furent communiqués aux puissances médiatrices, qui les approuvèrent en disant qu'elles étaient prêtes à concourir au traité qui devait suivre, et, le 8 novembre 1738, la paix définitive fut conclue à Vienne.

XXIXe Cas.

Paix de Belgrade (1739) (1).

Toute la région du Caucase était, depuis longtemps, un sujet de discussion entre la Russie et la Porte. La Russie ne cherchait pas encore à s'y établir ; mais elle prétendait exclure toutes les autres puissances aussi bien du Daghestan, situé au sud, que des provinces situées au nord et connues sous le nom de grande et petite Kabardah. De son côté, la Turquie revendiquait la souveraineté nominale de ces pays et voulait y conserver au

(1) Voir *Une ambassade française en Orient sous Louis XV. La mission du marquis de Villeneuve* (1728-1741), par Albert Vandal, ch. v, vi, vii, p. 242 à 415.

Digitized by Google

moins un droit de passage pour ses vassaux. En 1735, étant en guerre avec la Perse, la Porte annonça que les Tartares de Crimée, ses vassaux, entreraient dans le Daghestan pour prendre à revers l'armée perse, qui opérait en Arménie. La Russie, qui depuis dix ans n'attendait qu'une occasion favorable pour déclarer la guerre à la Turquie, saisit celle-ci au vol et fit déclarer par son résident, M. de Vichniakof, que l'entrée du khan de Tartarie dans le Daghestan serait le signal d'une rupture. Le sultan passa outre. Aussitôt un corps d'armée russe envahit les états du khan et força les Tartares à rentrer en Crimée. Mais les hostilités n'allèrent pas plus loin, car la saison était avancée ; les Russes regagnèrent promptement leur pays et employèrent tout l'hiver à se préparer, pour entrer de nouveau en campagne au printemps.

Quand les Turcs virent les Russes rentrer chez eux sans leur déclarer la guerre, ils reprirent confiance et pensèrent que le péril était conjuré, qu'il ne s'agissait que d'une querelle entre Tartares et Cosaques et que la Russie se contenterait de quelques satisfactions. Aussi, tandis que les Russes organisaient activement leurs armées, les Turcs restaient indolents et inactifs et ne cherchaient qu'à arranger l'affaire au moyen des bons offices des Puissances. Ils ne voulaient pas cependant les solliciter; ils préférèrent agir de manière à se les faire offrir. Mais les démarches qu'ils firent dans ce but auprès des représentants des puissances restèrent infructueuses : l'ambassadeur de France se tint sur la réserve et ne promit rien; les ministres d'Angleterre et de Hollande prirent sur eux d'affirmer que la Russie ne ferait point la guerre et, par leurs paroles, n'aboutirent qu'à compromettre le crédit de

Digitized by Google

leurs cours. En effet, malgré leurs assurances, l'armée russe, ayant à sa tête le feld-maréchal de Munich, envahit, dans les derniers jours de mars 1736, sans aucune déclaration de guerre, le territoire ottoman et mit le siège devant Azof, dont elle s'empara au bout de deux mois.

Cette agression se produisit au moment où la Porte s'y attendait le moins. Les esprits furent d'abord consternés ; puis le grand vizir Méhemmed prépara à la hâte une armée et, le 28 mai, le Sultan Mahmoud déclara solennellement la guerre à la Russie.

Cependant les ministres du sultan se voyaient dans une triste situation; n'étant pas prêts à entrer en campagne, ils prévoyaient que la guerre n'amènerait que des désastres, dont on les rendrait responsables. Aussi, quoique la guerre eût été déclarée, ils ne désespéraient pas encore d'avoir la paix et, pour arriver à ce but, ils prirent le parti de s'adresser aux puissances chrétiennes et de les prier d'intervenir. Le grand vizir écrivit au prince Eugène, président du conseil aulique, au cardinal de Fleury, premier ministre du roi de France, aux États-Généraux de Hollande et à la seigneurie de Venise. L'Autriche s'empressa de proposer sa médiation et elle envoya officiellement à Constantinople le baron de Talman, pour y porter une lettre du conseil aulique, écrite en réponse à celle du grand vizir.

Disons tout de suite que la proposition de l'empereur n'était qu'un jeu. L'Autriche n'avait nullement l'intention de garder une attitude impartiale entre les deux parties : elle comptait bien, au contraire, favoriser de son mieux la Russie, avec laquelle elle était liée par un traité. En effet, par le traité signé à Vienne le 25 août 1726, l'Autriche et la Russie s'étaient engagées à s'assister mutuellement de toutes leurs forces en cas de guerre avec la Tur-

Digitized by Google

quie. Or, la déclaration de guerre russe venait d'arriver à Constantinople; l'empereur devait donc se préparer à assister son alliée la tzarine. N'étant pas encore tout à fait remis depuis la guerre de la succession de Pologne, il avait trouvé plus simple d'offrir sa médiation et il comptait assister Anna Ivanovna aussi efficacement de cette manière que par les armes. Il appuierait à Constantinople les demandes de la tzarine, réclamerait des avantages pour lui-même et mettrait la Turquie en demeure de tout accepter, en la menaçant de se tourner aussi contre elle. Aussi bien cette combinaison avait-elle été faite d'accord avec la Russie.

Un des conseillers du sultan, le comte de Bonneval, renégat français, qui s'était fait musulman et mis au service de la Porte, comprit tout de suite les intentions de l'Autriche et voulut dissuader le grand vizir d'accepter la médiation de cette puissance; mais celui-ci n'écouta pas ses avis et accueillit avec empressement l'offre de l'empereur. Il soupçonnait bien un peu pourtant la sincérité de l'Autriche; mais il espérait corriger la partialité qu'elle apporterait dans la négociation, en y faisant entrer d'autres puissances, comme l'Angleterre et la Hollande, qui, d'après les affirmations de leurs représentants, MM. Fawkner et Calkoën, ne devaient pas tarder à s'interposer officiellement.

En attendant cette intervention, qui ne devait jamais se produire, les Turcs se confiaient bonnement aux Autrichiens. Le grand vizir était parti avec son armée pour les rives du Danube et avait demandé au baron de Talman de l'y rejoindre, pour remplir ses fonctions de médiateur dans la négociation qu'il comptait entamer au camp. Mais, à ce moment, l'Autriche devenait de plus en plus déloyale et perfide : elle signait, le 9 janvier 1737, avec la

Digitized by Google

Russie une convention secrète, où elle promettait de prendre part à la campagne qui s'ouvrait, et, en même temps, continuant d'abuser la Porte, elle faisait convenir de la réunion d'un congrès au printemps pour traiter de la paix. Ce n'était qu'un nouveau moyen de se donner le temps de faire ses préparatifs de guerre et elle comptait bien n'ouvrir le congrès que quand elle aurait attaqué brusquement la Turquie et se serait emparée de toutes les places à sa convenance. Alors le congrès se réduirait à faire reconnaître les acquisitions des deux cours complices et à légitimer le fait accompli.

Le baron de Talman entretenait l'insouciance du grand vizir, en ne craignant pas de lui promettre encore avec cynisme, sous serment, que les hostilités ne reprendraient jamais, et, le 18 avril 1737, il part accompagné des trois plénipotentiaires ottomans, le reis-effendi Mustapha, Saïd-effendi et Essad-effendi, cadi de l'armée, pour la petite ville de Niémirow, dans l'Ukraine polonaise, qui a été désignée comme le lieu de réunion du congrès, mais où il sait que les Russes ne se présenteront pas avant plusieurs mois. Il y arrive le 22 juin. Quelques jours après, tandis que le grand vizir attend toujours avec confiance la nouvelle de l'ouverture des négociations, la Russie et l'Autriche envahissent subitement les États du Sultan. Tant s'en faut que l'arrivée des plénipotentiaires russes, le conseiller intime Néplonef, le sénateur Chafirof et le grand veneur Wolinski, à Niémirow, le 11 juillet, sous la conduite du comte d'Ostein, ministre de l'empereur auprès de la tzarine, marque le début des négociations; les cours de Vienne et de Saint-Pétersbourg ont encore des territoires à occuper et elles ne manquent pas de prétextes pour retarder l'ouverture du congrès. Du reste elles ré-

Digitized by Google

pondent toujours avec un calme imperturbable aux demandes d'explications du grand vizir, que la Porte peut être tranquille, qu'elles ont toujours le désir de la paix et que leurs sentiments n'ont pas varié sur ce point. Ce n'est que quand Charles VI et Anna Ivanowna ont saisi ce qu'ils désiraient, qu'ils se décident à faire ouvrir le congrès ; mais alors leurs plénipotentiaires n'ont plus la mission de négocier, ils ont simplement à faire connaître aux Turcs les prétentions de leurs cours, en ne leur laissant d'autre alternative que de les accepter ou de subir le choc des deux empires, et quarante jours étaient accordés pour la réponse.

Il est à peine besoin de dire que les demandes autrichiennes et russes étaient inacceptables : en les acceptant, le sultan aurait réduit son empire pour ainsi dire au seul territoire de la Turquie et découvert ainsi Constantinople ; mais, en les rejetant, il risquait de perdre encore plus. Dans cette dure alternative, Mahmoud se tourna du côté de la France et invoqua son assistance.

La France était préparée depuis longtemps à cette demande : tous ses efforts, dès le début du conflit, avaient tendu à se la faire adresser. Dès l'automne de 1736, elle s'était empressée de donner ses bons offices à la Porte. Tandis que ses agents à Vienne s'efforçaient de ramener l'Autriche dans la voie loyale et correcte, en la conjurant de remplir avec impartialité le rôle de médiateur qu'elle avait assumé, l'ambassadeur du roi à Constantinople, le marquis de Villeneuve, était chargé de faire connaître à la Porte que la cour de Versailles portait beaucoup d'intérêt à sa cause et qu'elle avait le désir de l'assister.

Disons de suite que la France avait de puissantes raisons pour se montrer si aimable envers la Turquie. Elle

Digitized by Google

avait une situation privilégiée en Orient au point de vue religieux, politique et commercial. Or les progrès de l'Autriche et de la Russie menaçaient de compromettre tous ces avantages : il fallait donc aider les Turcs à se tirer d'un mauvais pas, dont nous risquions de subir le contre-coup, et, en sauvant leur empire, sauver en même temps nos intérêts.

Le marquis de Villeneuve ne devait pas faillir à cette tâche. Dès le 17 décembre 1736, il avait fait partir pour le camp du grand vizir, derrière le baron de Talman parti le 14, le baron de Tott et Delaria, premier drogman de l'ambassade. Ceux-ci s'étaient donné pour but de guider les résolutions de Méhemmed; ils avaient fini par y arriver et, en partant pour le congrès avec Talman, les plénipotentiaires ottomans avaient emporté des instructions rédigées conformément à leurs avis : sacrifier Azof que réclamait la Russie et faire la paix à ce prix; mais, à aucun prix, n'accorder à cette puissance la navigation de la mer Noire, car cette concession, en mettant Constantinople à la merci d'un bombardement, aurait en même temps nui considérablement aux intérêts français.

De son côté, Villeneuve n'était pas resté inactif à Constantinople. Il avait su s'attirer la sympathie de l'entourage du sultan et, au moment où l'Autriche et la Russie envahissaient les provinces turques, il avait fini par décider la Porte à se retourner vers la France. En effet, Mahmoud avait aussitôt envoyé l'ordre au grand vizir de solliciter la médiation du roi et, le 17 juillet 1737, le baron de Tott avait quitté le camp, emportant à Paris une lettre de Méhemmed pour le cardinal de Fleury.

La France avait accepté avec empressement le rôle de médiateur. Elle n'y était pas autorisée, il est vrai, par les

Digitized by Google

deux cours impériales; mais elle comptait bien s'y prendre de manière à forcer leur consentement. En attendant, elle avait pris toutes ses dispositions pour aider de son mieux la Porte et, quand le sultan, en lui faisant part des prétentions de l'Autriche et de la Russie, lui fit un appel plus pressant, elle était prête à tenter en faveur des Osmanlis un grand effort diplomatique.

Elle n'hésita pas à conseiller au Divan de combattre plutôt que d'accepter les propositions des cours alliées. Le grand vizir Méhemmed fut disgracié et remplacé par un pacha énergique, surnommé Yéghen, c'est-à-dire le Diable, et dans tout l'empire passa un souffle guerrier. En même temps, d'après les conseils de Villeneuve, qui devint l'âme des résolutions de la Porte, les plénipotentiaires ottomans au congrès de Niémirow tenaient un langage plus ferme ; ils opposèrent de nouvelles propositions à celles de la Russie et de l'Autriche et, sans accepter de nouveaux débats sur ce sujet, quittèrent Niémirow. C'était remettre la paix aux calendes et déclarer la guerre. Les Turcs se portèrent en effet contre les Autrichiens et les Russes : s'ils ne réussirent pas à refouler les armées de la tzarine, ils remportèrent de brillants succès sur les Autrichiens ; les soldats de l'empereur durent évacuer la Bosnie et la Serbie et se réfugier sous les murs de Belgrade.

En somme, au moment où les troupes prenaient leurs quartiers d'hiver, la Porte était victorieuse. La France comprit qu'il fallait profiter de ces victoires, peut-être sans lendemain, pour lui procurer une paix avantageuse et, dès le 7 décembre 1737, elle recommanda à M. de Villeneuve de prêcher désormais les solutions pacifiques. En même temps, elle s'efforça d'amener les deux cours impériales à accepter sa médiation et à lui laisser prendre

Digitized by Google

la direction d'une nouvelle négociation. Elle atteignit son but en tous points. D'un côté, Villeneuve parvint à disposer le grand vizir en faveur de la paix et, lorsque celui-ci partit le 24 mai 1738 pour Andrinople, où se concentraient les armées ottomanes, il glissa dans sa suite un des secrétaires de l'ambassade, M. de Peyssonnel, pour l'entretenir dans ces dispositions. De l'autre côté, l'Autriche, dont l'ardeur belliqueuse était bien tombée depuis le peu de succès de sa dernière campagne et qui désirait la paix, ne tarda pas à accepter notre médiation ; elle chargea même M. de Villeneuve de traiter en son nom et, dès le commencement de 1738, lui envoya les pouvoirs nécessaires et l'exposé de ses conditions.

La Russie fut plus longue à se décider. N'ayant obtenu qu'un succès relatif dans sa dernière campagne, elle voulait bien faire la paix ; mais elle n'entendait la signer par l'intermédiaire d'aucune puissance, surtout si cet intermédiaire devait être la France. On n'ignorait pas en effet à Saint-Pétersbourg, que tout ce que la Russie pourrait gagner en Orient, le serait inévitablement au détriment de la France et que dès lors, les intérêts de ces deux Etats étant opposés, tout traité inspiré par la France aurait beaucoup de chances pour n'être pas rédigé conformément aux prétentions de la Russie. Aussi la tzarine chercha-t-elle à faire la paix sans l'aide de la France. Pour cela, rien ne l'arrêta, tous les moyens furent employés. Mais elle avait compté sans M. de Villeneuve, qui veillait à Constantinople et qui déjoua tous ses plans Le marquis avait maintenant toute la confiance du grand vizir, qui n'avait foi qu'en lui, et il lui persuada de ne traiter que par l'intermédiaire de sa cour. Aussi la Russie eut beau vouloir associer l'Angleterre et la Hollande à la médiation de la

Digitized by Google

France, puis chercher à opposer à la médiation de la France celle de la Perse, ensuite s'efforcer de traiter directement avec la Porte, enfin même recourir à des ruses grossières pour ébranler notre crédit, tout échoua devant la volonté de Yéghen de ne faire la paix que sous la médiation de la France. La Russie finit donc par se résigner: elle accepta officiellement notre médiation; puis, à l'exemple de l'Autriche, elle envoya au marquis de Villeneuve, dans l'été de 1738, des pouvoirs pour traiter en son nom, ainsi que ses instructions.

La France avait donc enfin atteint le but auquel elle visait depuis plus d'un an: elle était reconnue comme médiatrice dans le conflit entre la Porte et les deux cours impériales. Elle allait en profiter pour procurer une paix avantageuse à la Turquie et sauver en même temps ses privilèges en Orient. De même que ses bons offices n'avaient pas été désintéressés, ainsi elle allait se montrer d'une partialité à peine voilée dans son nouveau rôle et justifier par là les craintes de la Russie. Disons toutefois qu'elle ne devait pas, à l'exemple de l'Autriche, s'allier avec la Turquie pour imposer sa volonté; elle devait rester tout le temps sur le terrain diplomatique. Louis XV confia l'exercice de la médiation au marquis de Villeneuve: celui-ci se trouva donc être à la fois médiateur et plénipotentiaire des deux cours alliées.

La première partie de la négociation ne fut pas longue; le grand vizir ne voulut à aucun prix accepter les conditions de l'empereur et la guerre recommença au grand désespoir de Villeneuve, qui craignait que les Turcs ne compromissent le résultat de leur dernière campagne et ne pussent plus traiter désormais aussi avantageusement. La nouvelle campagne fut courte et le résultat en fut plutôt

Digitized by Google

heureux pour les Turcs : ils prirent en effet aux Autrichiens Uzicza en Bosnie et Orsova sur le Danube, la clef du banat de Temeswar ; les Russes furent obligés, comme l'année précédente, de regagner leur pays, décimés par la disette et la maladie.

Dans ces conditions, les négociations qui n'avaient jamais entièrement cessé, purent être reprises au mois de novembre 1738 avec plus d'activité. Villeneuve se réunit en conférences à Constantinople, dans le faubourg de Bechiktach, avec trois commissaires nommés par le grand vizir : c'étaient les plénipotentiaires du congrès de Niémirow, le reis-effendi Mustapha, Saïd-effendi et le cadi Essad-effendi. Ces conférences furent suspendues au bout de la troisième séance, car on ne put arriver à se mettre d'accord. D'un côté, l'Autriche voulait bien faire une rectification de frontière au profit de la Turquie : mais elle ne s'expliquait point sur l'importance de cette rectification et les Turcs voulaient être fixés là-dessus. De l'autre côté, la Russie, qui, au printemps, avait consenti à restituer Oczakof et Kinburn dans l'état où ces places se trouvaient, les avait fait raser ; de plus elle réclamait toujours Azof avec un territoire qui pût lui donner accès sur la mer Noire : or, la France était d'accord avec la Porte pour repousser cette dernière prétention. Comment parvenir de la sorte à un accommodement? Pour ce qui était de l'Autriche, on finirait toujours par s'arranger. Le difficile et l'important était d'amener la Russie à modérer ses prétentions. C'est pour parvenir à ce but, que la France, malgré sa qualité de médiatrice, n'hésita pas à susciter un nouvel ennemi à la tsarine.

Elle signa un traité avec la Suède, par lequel, moyennant un subside annuel de trois cent mille écus, cette

Digitized by Google

nation s'interdisait de prendre aucune liaison sans le consentement du roi et lui abandonnait la haute main sur ses relations diplomatiques. Par ce traité la France pouvait à chaque instant, en unissant la Suède et la Turquie, mettre la Russie entre deux feux. Ce fut en effet la crainte de la cour de Saint-Pétersbourg, quand elle eut connaissance du traité, surtout qu'alors la Suède avait envoyé des émissaires à Constantinople. Quand arriva le printemps de 1739, saison propice à la réouverture des hostilités, ses craintes redoublèrent, car, n'ayant pu découvrir les intentions de la cour de Stockholm, elle n'osait porter toutes ses forces du côté de la Turquie, pour ne pas dégarnir ses frontières du nord. En présence de cette situation, elle s'entendit avec l'Autriche pour se montrer moins exigeante et les deux cours alliées envoyèrent au marquis de Villeneuve des instructions plus conformes à nos désirs; mais, en même temps, elles se préparèrent, pour le cas où leurs nouvelles propositions ne seraient pas acceptées, à un grand effort militaire destiné à briser la résistance des Turcs, avant que la Suède ne fût prête à entrer en campagne.

Instruit de ces dispositions, Villeneuve pensa qu'il fallait à tout prix faire la paix maintenant, sous peine de perdre tout irrémédiablement. Justement le grand vizir Yéghen venait d'être disgracié et remplacé par Elviaz-Méhemmed-pacha, qui avait un caractère moins obstiné et était plus porté à la paix. Tout semblait donc propice à l'ouverture d'une nouvelle négociation. Le nouveau vizir était parti, aussitôt nommé, pour se mettre à la tête de l'armée ottomane et il avait peu après invité Villeneuve à se rendre auprès de lui. L'ambassadeur du roi résolut de répondre à cet appel : il présenta officiellement au sultan, le

Digitized by Google

19 mai 1739, les lettres qui l'accréditaient en qualité d'ambassadeur extraordinaire, chargé de la médiation, et partit quelques jours après pour le camp du grand vizir.

Villeneuve ne rejoignit Elviaz-Méhemmed que le 15 août. A cette époque, il arrivait trop tard pour empêcher la reprise des hostilités : celles-ci avaient en effet recommencé vers la fin de juillet et, quand le marquis retrouva le grand vizir, ce dernier avait établi son camp sous les murs de Belgrade, dont il faisait le siège. Villeneuve ne désespéra pas cependant de la paix, car les nouvelles qui lui parvenaient de Vienne lui donnaient espoir. Depuis leurs revers communs l'Autriche et la Russie étaient un peu en froid : elles se faisaient de mutuels reproches et commençaient à être désunies. La France n'était pas étrangère à ce résultat : depuis le commencement de la guerre, elle faisait tous ses efforts pour y parvenir, en insinuant à l'Autriche que la Russie seule par ses exigences retardait la conclusion de la paix, et en lui faisant comprendre indirectement que dès lors elle pouvait bien traiter sans son alliée. L'empereur n'avait pourtant pas encore osé abandonner la tzarine ; mais, quand il vit les Turcs devant Belgrade, il n'hésita plus et envoya au feld-maréchal Wallis des pleins-pouvoirs pour conclure une paix particulière en son nom par l'entremise de l'ambassadeur du roi de France.

Il proposa successivement de céder une partie de la Serbie, puis la Serbie et la Valachie entières, moins Belgrade. Le 18 août, le général d'artillerie comte de Neipperg, auquel Charles VI venait de transférer les pouvoirs diplomatiques confiés précédemment à Wallis, fut même chargé d'offrir de démolir la forteresse de Belgrade, mais c'était la suprême concession. Cette dernière proposition n'eut pas plus de succès que les autres : dès lors qu'elle

Digitized by Google

réservait Belgrade, elle fut repoussée. « Comme je n'ai qu'un Dieu, je n'ai qu'une parole, disait le grand vizir, je veux Belgrade et n'écouterai rien qu'on ne m'en ait apporté les clefs. » La situation devenait critique. Villeneuve ne s'arrêta pas cependant; il ne cessa de harceler en quelque sorte le comte de Neipperg pour l'amener à fléchir et il finit par lui faire avouer qu'en parlant de démolir Belgrade il avait voulu dire que cette ville démantelée demeurerait aux Turcs. Villeneuve s'empressa de communiquer cette bonne parole au reis-effendi et les conférences purent être reprises dès le 22 août au camp même du grand vizir. Toutefois une difficulté se présenta encore : les plénipotentiaires ottomans persistèrent à réclamer Belgrade avec ses fortifications et Neipperg repoussa constamment cette prétention. Ce fut encore Villeneuve qui sauva la situation; il proposa de ne démolir que les nouvelles fortifications élevées depuis vingt ans par les Autrichiens et de rendre la place avec ses vieilles murailles, telle qu'elle était quand ils l'avaient prise. Neipperg accepta facilement cet expédient; le grand vizir finit par s'y rallier aussi et, le 1er septembre 1739, Villeneuve leur fit signer les préliminaires de la paix.

Il était temps, car, depuis le 22 août que le général Schmettow était dans Belgrade, il avait relevé le moral de la garnison, réorganisé la défense, et les assiégés se préparaient à devenir agresseurs. En outre les Russes venaient de remporter un éclatant succès à Stavoutchani, dont la nouvelle parvint à Vienne en même temps que le texte des préliminaires du 1er septembre. En apprenant cette victoire russe, Charles VI regretta amèrement d'avoir séparé sa cause de celle d'Anna Ivanovna et d'avoir fait une paix séparée. Il n'y avait pas moyen de

Digitized by Google

désavouer Neipperg, car la France avait promis précédemment de garantir tous les traités conclus sous sa médiation et Villeneuve s'était empressé de remplir cette formalité. L'empereur ratifia donc les préliminaires ; mais, rattachant sa cause à celle de la tzarine, il déclara qu'il ne signerait le traité définitif qu'en même temps que la Russie.

Villeneuve cherchait depuis longtemps à amener la paix entre la Russie et la Porte ; mais elle était toujours retardée par la question d'Azof ; les instructions que Villeneuve avait reçues de Saint-Pétersbourg, ne l'autorisaient pas à restituer cette place et les Turcs ne voulaient pas la laisser à la Russie, même démantelée ; ils consentaient seulement à ce que son territoire, transformé en désert, devînt neutre et servît à séparer les deux empires. Quand l'ambassadeur de France apprit les derniers succès des Russes, il pensa qu'il devait profiter des pouvoirs qu'il avait actuellement, pour signer la paix au nom de la tzarine et la mettre ainsi en présence d'un fait accompli, avant qu'elle n'ait pu lui envoyer de nouvelles instructions. Mais le temps pressait, car le grand vizir avait annoncé qu'il lèverait son camp dans trois jours et Neipperg avait averti qu'il ne saurait en aucun cas se mettre à la suite de l'armée ottomane. Dans ces conditions, il fallait que la paix fût faite dans les trois jours, sous peine de voir les deux traités demeurer en suspens. Villeneuve ne vit de salut qu'en prenant sur lui d'outrepasser ses instructions et il admit, au nom de la Russie, la neutralisation d'Azof.

Dès lors la paix pouvait se faire et elle se fit en effet le 18 septembre 1739, jour fixé pour le départ des troupes ottomanes. A six heures du matin, au moment où le

Digitized by Google

grand vizir levait le camp, Villeneuve apposa son sceau sur les deux traités ; mais, s'il garantit au nom de sa cour le traité avec l'Autriche, en signant le traité avec la Russie, il spécifia qu'il n'engageait cette puissance que conditionnellement, sauf ratification, et réserva la garantie de la France. La tzarine fut obligée pour divers motifs d'approuver le traité conclu par Villeneuve et l'échange des ratifications eut lieu à l'arsenal de Constantinople, en présence du médiateur, le marquis de Villeneuve, le 5 novembre pour le traité avec l'Autriche, le 1er décembre pour le traité avec la Russie.

Comme supplément de la paix de Belgrade et pour assurer à son œuvre une existence durable, Villeneuve fit signer, le 19 juillet 1740, un traité d'alliance défensive entre la Turquie et la Suède, mettant ainsi la Russie dans l'obligation de ne plus attaquer la Porte, sous peine de voir surgir immédiatement un agresseur dans le Nord.

XXXe Cas.

Guerre de la pragmatique sanction (1741-1748) (1).

L'empereur Charles VI avait, en 1713, pour assurer sa succession à sa fille, l'archiduchesse Marie-Thérèse, épouse du grand-duc de Toscane, fait une pragmatique sanction, que la diète de Ratisbonne avait adoptée par un conclusum rendu en 1732 et à laquelle la plupart des puissances de l'Europe avaient donné leur garantie. Malgré cela, Charles VI étant mort à Vienne le 20 octobre 1740, la France et la Bavière formèrent, le 18 mai 1741, dans le

(1) Voir de Flassan, 6e période, t. V.

Digitized by Google

but d'abattre la maison d'Autriche, de la dépouiller d'une bonne partie de ses provinces et de donner la couronne impériale à l'électeur de Bavière, une alliance à laquelle accédèrent bientôt la Prusse, l'Espagne, les Deux-Siciles, la Pologne et la Sardaigne. Au début cependant, ces diverses puissances ne combattirent que comme alliés de la Bavière; ce ne fut qu'en 1744, que la France et l'Espagne, qui avaient conclu à Fontainebleau, le 25 octobre 1743, un traité d'union et d'alliance perpétuelle, déclarèrent la guerre à l'Autriche et la même année l'Angleterre, qui jusque-là avait été neutre, prit le parti de Marie-Thérèse et déclara la guerre à la France et à l'Espagne. Quant au roi de Prusse, Frédéric II, il ne rechercha pendant toute cette campagne que son intérêt, abandonnant sans scrupules tour à tour les deux partis pour se jeter dans l'autre.

En 1745, le sultan Mahomet V offrit sa médiation aux belligérants et leur proposa des articles préliminaires de paix; mais l'Autriche et ses alliés, supposant que la Porte avait été secrètement poussée par la France, rejetèrent ses propositions. L'année suivante (1746), le marquis d'Argenson, secrétaire d'État aux affaires étrangères, sollicita la médiation du roi de Portugal, Jean V, lui demandant de l'exercer surtout entre l'Angleterre et l'Espagne, qui ne pouvaient arriver à s'entendre. Jean V accepta; mais la cour de Madrid, qui depuis longtemps n'était pas en bons termes avec le gouvernement portugais, fit, par jalousie, tout son possible pour faire échouer la médiation et les efforts du roi n'aboutirent à aucun résultat. La paix ne se fit que le 18 octobre 1748, à Aix-la-Chapelle, par une négociation directe.

Digitized by Google

XXXIe Cas.

Guerre de sept ans (1756-1763) (1).

Les difficultés qui existaient entre la France et l'Angleterre dans l'Amérique du Nord, n'ayant pas été tranchées par le traité d'Aix-la-Chapelle du 18 octobre 1748, ramenèrent la guerre entre ces deux pays en 1756. En 1759, Charles III ayant succédé à son frère Ferdinand VI sur le trône d'Espagne, Louis XV s'empressa de lui demander sa médiation entre lui et le roi Georges II. Le nouveau roi d'Espagne, ayant accepté, chargea le prince Albertini, son ambassadeur à Londres, d'offrir sa médiation au gouvernement anglais. William Pitt, qui reçut cette proposition, répondit qu'avant de l'accepter, il voulait avoir le consentement des cours alliées. La nouvelle de la prise de Québec étant survenue sur ces entrefaites, Charles III fut de nouveau pressé de s'entremettre et, voyant que le prince Albertini ne mettait pas assez de diligence dans la négociation, il envoya en Angleterre le chevalier d'Abreu, qui avait été ministre de Ferdinand VI à Londres, pour offrir formellement sa médiation au roi et tirer une réponse décisive de Pitt. Celui-ci, après avoir tergiversé quelque temps, sous prétexte toujours des alliés de sa cour, finit par rejeter l'offre de l'Espagne et la guerre continua jusqu'en 1763.

(1) Voir de Flassan, 6e période, t. V.

Digitized by Google

XXXIIe Cas.

Affaire de la Capitane (1761-1762) (1).

Le sultan Mustapha III avait envoyé, en 1761, le capitan-pacha recueillir les tributs dans les différentes îles de l'Archipel, sur un magnifique vaisseau « la Capitane » tout nouvellement construit et portant soixante-quatorze canons. En arrivant à Stancho, le capitan étant descendu à terre avec une partie de son équipage pour faire la prière de midi, les esclaves chrétiens, qui, au nombre de quatre-vingts, étaient employés à la manœuvre du vaisseau et qui étaient restés à bord, avaient résolu tout à coup de s'emparer du navire. Ayant aussitôt mis leur dessein à exécution, ils avaient massacré ou précipité dans les flots les Turcs restés à la garde du vaisseau, et, après avoir coupé les câbles de celui-ci, ils l'avaient conduit dans le port de Malte et en avaient fait présent à l'Ordre.

Le sultan apprit cette nouvelle avec des transports de fureur et, comme le comte de Vergennes, ambassadeur de France près la Porte, en avait le pressentiment, il réclama bientôt, avec menace d'une rupture, le vaisseau à la France, parce qu'il était persuadé, bien qu'à tort, que cet Etat avait un droit de souveraineté sur Malte. Aucune explication de M. de Vergennes ne put lui enlever cette fausse idée, qui lui venait de ce qu'autrefois la France avait obtenu, par sa recommandation, la liberté d'un pacha de Rhodes qui avait été conduit dans cette île. Cependant il fallait aviser, car une rupture avec la Porte était à craindre pour deux raisons : d'abord les bons rapports que la France entre-

(1) Voir de Flassan, 6e période, t. V.

Digitized by Google

tenait avec la Turquie, auraient été rompus au profit de la Prusse, qui depuis quelque temps cherchait à se rapprocher du sultan pour lui faire tourner ses armes contre l'Autriche et la Russie; puis le commerce de la France dans le Levant aurait été enlevé à ses commerçants et aurait passé aux mains de l'Angleterre, qui le convoitait depuis longtemps. Aussi, en présence des armements que faisait la Porte pour attaquer l'Ordre de Malte, Louis XV prit le parti de se porter comme médiateur entre les contendants et, dans ce but, il fit connaître secrètement au grand-maître le désir qu'il avait, pour lui éviter la guerre, de racheter à l'Ordre le vaisseau turc et d'en faire présent au sultan. Cette proposition fut également faite à Mustapha III, qui en fut enchanté. Louis XV envoya alors à Malte le bailli de Fleury, pour obtenir le consentement du grand-conseil de l'Ordre à la vente du vaisseau. Celui-ci triompha de l'obstination des vieux chevaliers et le chevalier de Moriès se rendit à Malte pour prendre possession de la « Capitane » et la ramener à son premier maître. Il arriva à Constantinople le 18 janvier 1762.

Ainsi fut terminée, par la médiation de Louis XV, une affaire qui, bien que de peu d'importance en elle-même, eût pu avoir de funestes conséquences, non seulement pour la France en brisant ses bons rapports avec la Porte, mais aussi pour l'Europe en armant, à l'instigation de la Prusse, la Turquie contre l'Autriche et la Russie et en retardant ainsi la solution des affaires d'Allemagne.

Digitized by Google

XXXIIIe Cas.

Guerre entre la czarine Catherine II et le sultan Mustapha III (1).

Au moment de la guerre entre la Russie et la Turquie à propos des envahissements de Catherine II en Pologne, l'empereur Joseph II et le roi de Prusse Frédéric II offrirent de concert leur médiation aux belligérants (1769). Mais l'empereur, sans respect pour le rôle qu'il avait assumé et qui lui commandait d'observer une stricte neutralité entre les parties contendantes, signa, en 1771, avec le sultan Mustapha III un traité, par lequel il s'obligeait à enlever aux Russes les conquêtes qu'ils avaient faites sur les Turcs, soit par la voie des négociations, soit par la voie des armes, et par lequel il se faisait donner en retour par la Porte, pour frais de préparatifs de guerre, un subside de vingt mille bourses de cinq cents piastres chacune. Bien plus, il se fit payer immédiatement une partie du subside ; puis il refusa de ratifier le traité et se démit en même temps de ses fonctions de médiateur : mais il se garda bien de rendre l'argent que le sultan lui avait avancé.

Il est inutile de dire que cette entremise de Joseph II manquait de tous les caractères de la médiation. Du jour où il s'engagea à assister la Porte par la voie des armes, la médiation prit le caractère d'une intervention ; mais il faut ajouter que l'empereur n'avait l'intention de faire ni médiation ni intervention, que le seul but qu'il se proposait était de se procurer de l'argent, dont il était toujours

(1) Voir F. Laurent, t. XI, 1re partie, liv. II, ch. v, sect. II, § 2, III, p. 380.

Digitized by Google

à court. On a vu en effet que, quand il eut touché une partie du subside stipulé par le traité, il rejeta tous ses engagements et laissa le sultan se débrouiller tout seul avec la Russie.

XXXIVe Cas.

Convention explicative du traité de Koutchouh-Kaïnardji (1779) (1)

La Russie et la Turquie, en guerre depuis la fin de 1768, avaient fait la paix en 1774 et signé à cet effet le traité de Koutchouh Kaïnardji. Mais l'exécution de ce traité avait donné lieu à des difficultés et la guerre avait recommencé. Pour ramener la concorde, la France offrit sa médiation aux parties et leur fit conclure, le 21 mars 1779, une convention explicative du traité de Kaïnardji. La Porte dut faire des sacrifices ; mais la cour de Versailles les lui conseilla, plutôt que de continuer avec la Russie une guerre dans laquelle il ne fallait espérer aucun secours de l'Europe et où elle aurait eu à soutenir toutes les forces de la Russie, qui n'était en guerre avec aucune autre puissance.

XXXVe Cas.

Congrès de Teschen (1779) (2).

L'électeur de Bavière étant mort le 30 décembre 1777 sans enfants mâles, l'impératrice-reine Marie-Thérèse émit des prétentions sur une grande partie de sa succession et fit occuper par ses troupes plusieurs districts de la Bavière.

(1) Voir Lavisse et Rambaud, t. VII.
(2) Voir de Flassan, 7e période, liv. VII, t. VII, p. 187 à 266.

Digitized by Google

L'électeur palatin, qui était l'héritier naturel de l'électeur de Bavière, n'osa pas protester et traita avec la cour de Vienne par une convention du 3 janvier 1778; mais le duc des Deux-Ponts, qui devait recueillir un jour la succession de l'électeur palatin, s'éleva contre les prétentions de l'Autriche et l'électeur de Saxe, qui avait des droits allodiaux sur la Bavière, se joignit à lui. Quant au roi de Prusse Frédéric II, qui était toujours disposé à s'opposer aux empiètements de l'Autriche, il prit parti pour les électeurs palatin et de Saxe et s'empressa d'armer des troupes en leur faveur.

La guerre s'engagea donc entre la Prusse et l'Autriche, mais elle fut de courte durée; car la tzarine Catherine II, poussée par la cour de Berlin, envoya, en 1778, une déclaration écrite à la cour de Vienne, pour l'engager à convenir avec le roi de Prusse et les autres parties intéressées « d'un arrangement légal et à l'amiable, de toute la succession de Bavière, conformément aux lois et aux constitutions », et Louis XVI, à qui l'impératrice-reine communiqua cette déclaration, lui conseilla d'agréer les ouvertures de la Russie. En conséquence, Marie-Thérèse écrivit à Catherine II pour lui demander sa médiation entre elle et Frédéric II; mais, comme elle pressentait que la tzarine ne serait peut-être pas tout à fait impartiale dans ses fonctions de médiatrice, elle sollicita Louis XVI d'accepter aussi le rôle de médiateur.

Le roi de France, qui avait le plus grand intérêt à ce que la Russie ne décidât point la contestation par son influence, agréa avec empressement la demande de l'Autriche et fit savoir immédiatement aux cours de Saint-Pétersbourg et de Berlin, qu'il était très disposé à concourir à la paix de concert avec la Russie. Son concours ayant

Digitized by Google

été accepté des deux côtés, on convint de réunir un congrès de paix, où seraient convoquées toutes les parties intéressées à l'arrangement de la succession de Bavière : le roi de France nomma pour son plénipotentiaire à ce congrès le baron de Breteuil et la tzarine, le prince Repnin, son ambassadeur à Berlin. Puis on tâcha de s'accorder pour des préliminaires qui pussent servir de bases de négociation au congrès. Louis XVI proposa dans ce but un plan de pacification, que Marie-Thérèse accepta le 11 janvier 1779 ; mais Frédéric II, après avoir consulté Catherine II, le rejeta et en proposa un autre dans les premiers jours de février. Ce nouveau plan fut accepté par l'Autriche, bien qu'il lui fût moins favorable que le premier ; dès lors les deux puissances belligérantes et les deux cours médiatrices étant d'accord sur le fond des affaires à traiter, on choisit la ville de Teschen, dans la Silésie autrichienne, pour le lieu du congrès et l'on décida d'y résoudre les différends entre l'impératrice-reine et le roi de Prusse, entre l'impératrice-reine et l'électeur palatin et entre les électeurs palatin et de Saxe.

Le congrès s'ouvrit le 13 mars 1779. Quoique l'on fût d'accord sur le fond des choses, il se rencontra des difficultés assez sérieuses, notamment du côté de l'électeur palatin, qui, après avoir requis la garantie des pactes de la famille palatine et refusé d'admettre le duc des Deux-Ponts comme partie principale contractante, revint sur sa décision, en rejetant la garantie des pactes de famille et en consentant à recevoir le duc des Deux-Ponts comme partie principale contractante. Du reste, l'Autriche ne voulait pas non plus de la garantie des pactes de famille, parce qu'elle se réservait de cette manière la possibilité de faire faire à l'électeur palatin des dispositions qui lui

Digitized by Google

fussent favorables. Mais la Prusse ne voulut point se prêter à cette combinaison : elle maintint la garantie des pactes de famille et ne consentit à admettre le duc des Deux-Ponts que comme partie accédante. Dans toute cette question, les plénipotentiaires médiateurs, en particulier le baron de Breteuil, montrèrent une grande habileté et en même temps beaucoup d'impartialité, pour ramener l'électeur palatin et l'impératrice-reine à l'opinion du roi de Prusse et maintenir entre l'Autriche et la Prusse de bons rapports, que leurs procédés peu conciliants eussent fait rompre. Enfin leur conduite fut pleine de prévoyance et répondit parfaitement au caractère de leurs fonctions. Mais toutes ces contestations avaient demandé quelque temps à régler, de même que la quotité de l'indemnité pécuniaire à accorder à l'électeur de Saxe pour ses droits allodiaux sur la Bavière. Aussi le traité entre l'Autriche et la Prusse, ainsi que les deux conventions entre l'impératrice-reine et l'électeur palatin et entre les électeurs palatin et de Saxe, ne furent signés que le 10 mai 1779.

XXXVIe Cas.

Dissensions intestines à Genève (1734-1738 ; 1767-1768 ; 1779-1782) (1).

La république de Genève était depuis 1734 troublée par des dissensions entre les magistrats et la bourgeoisie. Les cantons de Berne et de Zurich, unis par une ancienne alliance avec Genève, y avaient envoyé quatre députés, qui avaient réussi, en juillet 1734, à rapprocher les par-

(1) Voir de Flassan, 6e période, liv. III, t. V, et 7e période, liv, VII. t. VII.

Digitized by Google

tis. Mais, après leur départ, la division avait éclaté de nouveau et elle menaçait même d'ensanglanter la république, quand Louis XV, se souvenant que cet État était l'allié de la France depuis deux siècles, résolut de se porter comme médiateur de paix entre les deux partis. Il envoya à cet effet à Genève le comte de Lautrec en qualité de plénipotentiaire et celui-ci, de concert avec les deux députés que les cantons de Berne et de Zurich avaient envoyés de leur côté en qualité de médiateurs, arrêta, le 17 avril 1738, un règlement en quarante articles, pour rétablir l'équilibre dans le gouvernement de la république. Ce règlement fut ratifié dans le même mois par le grand et le petit conseil de Genève et par le conseil général et garanti en mai suivant par le roi de France et les cantons de Berne et de Zurich, grâce auxquels la concorde avait été rétablie entre les deux partis genevois.

En donnant à la république de Genève une nouvelle constitution et en la garantissant, la France et les cantons de Berne et de Zurich apaisèrent pour un moment les passions ; mais ce calme ne fut pas de longue durée et les contestations entre le Sénat et les citoyens touchant l'exercice des droits constitutionnels ne tardèrent pas à reprendre. Le Sénat, se voyant impuissant à les terminer, somma, en 1767, les trois puissances garantes de la constitution de 1738 d'exercer leur garantie. Ces puissances répondirent à son appel et envoyèrent des ambassadeurs à Genève en qualité de médiateurs : celui de la France était le chevalier de Beauteville, ambassadeur du roi près des cantons. La cour de Versailles prit parti pour le Sénat et les plénipotentiaires médiateurs rédigèrent, d'après ses vues, un projet de pacification, qui fut rejeté

Digitized by Google

à une grosse majorité par les citoyens de Genève. Le roi de France, irrité de cette conduite, résolut d'intervenir militairement à Genève et mit des troupes en marche vers la république. Pendant ce temps, les trois médiateurs s'étaient retirés à Soleure, pour y déterminer le véritable sens des articles contestés de la constitution de 1738. Cependant, l'Angleterre ayant demandé des explications à la France au sujet des forces qu'elle rassemblait autour de Genève, le duc de Choiseul, secrétaire d'État en France, écrivit au Sénat que le roi n'avait jamais eu l'intention de l'empêcher de conclure un accommodement. Enfin, après de longues contestations, les plénipotentiaires médiateurs prononcèrent, le 15 octobre 1767, au nom des puissances garantes, un jugement en six articles, qui déterminait le sens des articles contestés de la constitution de 1738. Mais le Sénat, prévoyant que ce jugement serait rejeté par le conseil général, jugea à propos de négocier avec lui et il en résulta un arrangement, qui fut accepté par tous les ordres de l'État en 1768.

On remarquera la partialité de la France en cette affaire : quoique garante de l'état de choses établi en 1738, elle n'était pas autorisée à imposer, pour le plus grand bien du Sénat, un projet de pacification qui déplaisait à la grande majorité des citoyens. Il ne faut pas oublier en effet qu'un garant doit avoir avant tout un rôle de médiateur et ne doit pas intervenir dès que ses propositions ne sont pas adoptées. De plus la cour de Versailles n'avait aucun titre pour se constituer arbitre et déterminer le sens des articles contestés de la constitution de 1738, car la garantie elle-même ne donne pas ce droit.

D'ailleurs le jugement rendu par les plénipotentiaires médiateurs ne ramena le calme que pour une période bien

Digitized by Google

courte, car, en 1779, la constitution de 1738 fut encore attaquée et un grand nombre de citoyens de Genève voulut la renverser ; mais il n'obtint pas le nombre de voix suffisant pour cela et il en résulta une sourde animation, qui ne demandait qu'à éclater. L'occasion se présenta le 5 février 1781 : à la suite d'une rixe entre deux habitants, le parti démocratique ou de l'égalité et le parti aristocratique, qui était attaché au gouvernement existant, en vinrent aux mains et les démocrates, ayant le dessus, furent bientôt maîtres de la ville. Ils entamèrent cependant une négociation avec les partisans du gouvernement légitime; mais, ceux-ci ayant réclamé la médiation des puissances garantes de la constitution et n'ayant voulu faire aucune concession auparavant, les démocrates envahirent le sénat, s'emparèrent des syndics et instituèrent un nouveau gouvernement. Dans ces conditions, les syndics demandèrent à la France d'exercer sa garantie en vue du maintien de la constitution de 1738 et la cour de Versailles s'entendit avec la cour de Turin et le canton de Berne pour envoyer de concert des troupes à Genève. Les troupes françaises, sardes et bernoises cernèrent la ville et menacèrent les insurgés d'une punition exemplaire, s'ils ne se rendaient pas. Ceux-ci résistèrent d'abord, mais peu de temps après ils finirent par se soumettre. Les trois généraux rétablirent alors l'ancien gouvernement et, après avoir ramené la tranquillité en condamnant à l'exil les chefs des factieux, ils signèrent, le 12 novembre 1782, au nom de leurs cours, un acte de neutralité et de garantie concernant Genève.

On peut encore moins justifier l'intervention de la France, de la Sardaigne et du canton de Berne en 1782, que celle de la France et des cantons de Berne et de Zurich en 1768. En effet, en 1782, les trois puissances

Digitized by Google

garantes ne tentèrent même pas les moyens pacifiques, avant d'envoyer des troupes à Genève. Puis il est permis de se demander en vertu de quel droit les trois généraux des armées alliées s'arrogèrent celui de juger et de condamner des citoyens de la république.

En somme, ces interventions étaient peut-être permises en vertu de la garantie, puisque les garants avaient été chaque fois sommés d'exercer leur garantie ; « mais il paraît fort douteux, comme dit Wheaton (1), que ces transactions, et surtout la dernière, puissent être conciliées avec le respect qui est dû aux droits et à l'indépendance même des plus petits Etats ». Bien plus, on peut dire avec Pradier-Fodéré (2), que ces garanties de la constitution d'un Etat, comme celles de la souveraineté, de la succession au trône, « sont une méconnaissance manifeste du principe d'après lequel chaque Etat doit demeurer indépendant dans ses affaires intérieures, et un prétexte permanent offert aux Puissances garantes pour intervenir dans les affaires intérieures d'Etats indépendants ».

XXXVIIe Cas.

Guerre de l'indépendance des États-Unis (1778-1783) (3).

Les colonies anglaises de l'Amérique du Nord s'étaient soulevées, en 1775, contre la mère-patrie, qui voulait les soumettre à la taxe sur le thé, et elles avaient proclamé leur indépendance, sous le nom d'Etats-Unis d'Amérique,

(1) Wheaton, 2e partie, ch. I, § 13, t. I, p. 94.

(2) Pradier-Fodéré, 1re partie, ch. VI, no 998, t. II, p. 617.

(3) Voir de Flassan, 7e période, liv. VI et VII, t. VII. — De Clercq, t. XV, p. 117 à 125.

Digitized by Google

par un acte du 4 juillet 1776. La France les avait assistées sous main dès le mois de mai 1776 ; mais ce ne fut qu'après la communication de l'acte d'indépendance, au mois de décembre 1777, qu'elle les soutint ouvertement et, le 6 février 1778, elle signa à Paris avec les nouveaux Etats-Unis deux traités, l'un d'amitié et de commerce, l'autre d'alliance défensive.

La notification de ces traités, faite à la cour de Londres le 13 mars 1778, fut le signal de la guerre entre la France et l'Angleterre. La France rechercha alors l'alliance de l'Espagne. Charles III, d'un caractère très pacifique, répugnait à la guerre et il préféra accepter le rôle de médiateur que l'Angleterre avait sollicité de lui ; mais, cette puissance lui ayant envoyé peu après des propositions très injurieuses pour la France, il refusa de les transmettre et se démit de ses fonctions de médiateur. Bien plus il fit, le 12 avril 1779, une convention avec Louis XVI en vue d'un concert contre l'Angleterre et il déclara la guerre à celle-ci le 26 juin suivant. L'aide de l'Espagne ne fit pas pencher nettement la balance en faveur de la France : les opérations militaires continuèrent à être mêlées de succès et de revers des deux côtés et elles auraient pu par suite durer encore longtemps sans donner aucun résultat sérieux. Mais les finances de la France étaient épuisées et le manque de ressources l'aurait empêchée de continuer longtemps la guerre. Aussi fut-elle heureuse de faire la paix en 1783.

Déjà, à l'issue du congrès de Teschen en mai 1779, où la France avait exercé si heureusement sa médiation entre l'Autriche et la Prusse, l'impératrice Marie-Thérèse avait écrit à Louis XVI pour le remercier de lui avoir procuré la paix et, afin de lui prouver sa reconnaissance, lui

Digitized by Google

avait offert en même temps sa médiation entre lui et le roi d'Angleterre. Cette proposition de l'Autriche n'avait pas été rejetée ; mais elle était restée sans suite, principalement parce qu'il avait été impossible de trouver une base pour entamer la négociation.

De nouvelles tentatives furent faites, en 1781, pour procurer la paix aux belligérants. Au mois de janvier, Georges III fit savoir au nouvel empereur, Joseph II, que Catherine II de Russie lui avait offert sa médiation entre lui et le roi de France. Joseph II fut très sensible à cette communication et manifesta le désir d'exercer lui-même la médiation avec la Russie : il écrivit aussitôt aux cours de Versailles et de Madrid pour leur faire part de son intention.

Tandis que le roi d'Angleterre s'était empressé d'accepter l'offre de l'empereur et avait même proposé de réunir un congrès à Vienne, dans le but de s'attirer les bonnes grâces de Joseph II, Louis XVI, outre qu'il était fort mécontent de la base principale offerte par la cour de Londres, à savoir l'abandon par la France de la cause des Etats-Unis, ne voulut pas prendre de décision avant d'avoir consulté l'Espagne. De son côté, Charles III voulait se concerter avec la France ; aussi, bien que Catherine II eût, en sa qualité de médiatrice, agréé la ville de Vienne pour le lieu du congrès, ne pouvait-on poser aucun article préliminaire. Le prince de Kaunitz, premier ministre d'Autriche, accusa la France et l'Espagne de ne pas vouloir la paix et de faire tout leur possible pour la retarder et même l'empêcher, car autrement, dit-il à l'ambassadeur de France à Vienne, « elles se seraient empressées de prouver leur envie sincère de parvenir à la

Digitized by Google

paix par la voie de la médiation, en nommant des plénipotentiaires et en désignant le lieu du congrès ».

Louis XVI, pour se disculper auprès de la cour de Vienne, lui répondit qu'il avait reconnu et garanti l'indépendance des Etats-Unis et qu'il avait conclu avec ceux-ci le 6 février 1778, en vue de la guerre avec l'Angleterre, un traité d'alliance défensive, en vertu duquel aucune des deux parties contractantes ne pouvait conclure une paix ou une trêve sans le consentement préalable et formel de l'autre partie et par lequel elles s'étaient engagées à ne mettre bas les armes, que moyennant la reconnaissance des Etats-Unis par l'Angleterre; que, par conséquent, il ne pouvait faire ni paix ni trêve avec celle-ci, à moins qu'elle ne reconnût l'indépendance de l'Amérique, car, en se conduisant autrement, il manquerait à son devoir et à son honneur. En même temps, il envoyait à l'empereur un plan de pacification, dans lequel il était stipulé que les Français et les Américains ne feraient point de traités définitifs les uns sans les autres, que pourtant, « au défaut de traité définitif, le congrès pourrait se contenter d'une trêve à longues années, tandis que la France ferait une paix définitive », qu'en tout cas cette trêve serait garantie par la France et par l'Espagne, ou au moins par la France, si l'Espagne s'y refusait, et que, pour préserver l'Amérique des atteintes que l'Angleterre pourrait vouloir porter à sa liberté après l'expiration de la trêve, la France offrirait aux Etats-Unis un nouveau traité confirmatif de celui du 6 février 1778, traité auquel l'Espagne pourrait prendre part.

Ce plan avait été envoyé à Madrid quelques mois auparavant, à l'occasion d'une négociation secrète qui avait été ouverte entre l'Angleterre et l'Espagne pour arriver à

Digitized by Google

une pacification générale. Il ne déplut pas à la cour de Vienne, qui goûta fort le projet de trêve à long terme, surtout que, d'elle-même et de concert avec la Russie, elle avait songé à proposer aux belligérants une trêve de quelques années ; mais, pour entamer les négociations, l'empereur exigea qu'on rompît la négociation secrète de Madrid. Sur ces entrefaites, le cabinet de Saint-James fit passer au prince de Kaunitz des propositions de paix ; mais le chancelier autrichien les trouva d'une exécution impossible et refusa de les communiquer.

Cependant l'Angleterre ayant arrêté la négociation secrète entamée avec l'Espagne, le prince de Kaunitz, chargé par Joseph II d'exercer les fonctions de médiateur, et le prince Démétrius Galitzin, ambassadeur de Russie à Vienne, chargé des mêmes fonctions par Catherine II, établirent en commun des préliminaires de paix et les envoyèrent, le 21 mai 1781, aux cours de Versailles, de Madrid et de Londres. D'après ces articles, un congrès devait être ouvert à Vienne, où l'on traiterait de la paix entre la France, l'Espagne et l'Angleterre et entre l'Angleterre et les colonies américaines ; mais la paix en Amérique devrait être traitée « sans l'intervention d'aucune des autres parties belligérantes, ni même celle des deux cours impériales, à moins que leur médiation n'ait été formellement demandée et accordée sur cet objet. » Cependant les deux paix ne pourraient être conclues l'une sans l'autre ; aussi devrait-on avoir soin « d'informer constamment les médiateurs de la marche et de l'état de celle qui regarde la Grande-Bretagne et les colonies, afin que la médiation soit à même de pouvoir se régler pour la marche de celle qui lui est confiée, d'après l'état de la négociation relative aux colonies. »

Digitized by Google

La cour de Versailles refusa d'accepter ces propositions, sous prétexte qu'elles n'étaient pas conformes à sa dignité ; elle observait néanmoins que ces articles étaient un moyen propre à ramener la paix. Quant à la cour de Londres, elle répondit que le roi ne pouvait admettre « l'entremise d'aucune puissance étrangère entre lui et ses sujets rebelles », lui seul ayant le droit « de terminer à sa convenance, ce qui *était* privativement de son ressort » ; « que, par suite de ce principe, le roi ne pouvait consentir à l'admission au congrès d'une personne quelconque, de la part de ses sujets rebelles, cette admission étant absolument incompatible avec la qualité de sujets » ; que, par suite du même principe, il ne pouvait pas prendre d'engagements qui l'empêchassent d'exercer ses droits contre des rebelles et qu'en conséquence il « restreignait l'exercice de la médiation des cours impériales à la paix entre les puissances belligérantes, et n'entendait pas qu'elle s'étendît à la paix particulière avec les Américains révoltés. » Les médiateurs firent alors de nouvelles tentatives auprès de Louis XVI pour l'engager à la paix ; celui-ci répondit le 28 janvier 1782, qu'il avait toujours eu le désir de la paix, mais que la résolution immuable de l'Angleterre de regarder les Américains comme ses sujets, rendait inutile tout ce que l'on pourrait tenter dans ce but, et que, dans ces conditions, les conférences proposées par les deux cours médiatrices seraient sans objet. Dès lors les princes de Kaunitz et Galitzin cessèrent momentanément de s'occuper du rétablissement de la paix entre les belligérants.

On a dit que c'était le désir de la France, qui ne voulait pas faire la paix par leur entremise, parce qu'elle espérait conduire la guerre à d'heureux résultats et faire

Digitized by Google

ensuite une paix bien plus glorieuse. Mais ne peut-on pas dire aussi que Joseph II et Catherine II ne tenaient pas bien sincèrement à terminer la guerre par leur médiation? Ils avaient en effet déjà pensé à attaquer la Turquie de concert et, pour mettre leur projet à exécution, ils avaient un grand intérêt à ne pas arrêter la lutte entre la France et l'Angleterre, parce que ces deux Etats s'épuisaient par cette guerre et que par suite, le jour où l'Autriche et la Russie voudraient procéder au partage de l'empire ottoman, ils ne pourraient pas s'y opposer.

Cependant les princes de Kaunitz et Galitzin avaient à cœur de mettre fin par eux-mêmes à la guerre franco-anglaise; aussi, quand ils apprirent que les cabinets de Versailles et de Saint-James avaient noué une négociation directe, cette nouvelle les blessa vivement, parce qu'ils n'avaient ni l'un ni l'autre renoncé au rôle de médiateurs, et ils blâmèrent hautement la cour de Londres, qui avait pris l'initiative des démarches. L'Angleterre répondit que c'était la France qui lui avait fait les premières ouvertures; la France prétendit au contraire que les premières propositions étaient venues de l'Angleterre. Quoi qu'il en soit, les deux cours impériales demandèrent à continuer leurs fonctions de médiatrices et elles parvinrent cette fois à procurer la paix aux parties. Les préliminaires entre la France et l'Angleterre et entre l'Angleterre et l'Espagne furent signés à Versailles le 20 janvier 1783 sous la médiation de l'Autriche et de la Russie, ainsi que les deux traités définitifs, qui furent conclus dans la même ville le 3 septembre suivant. Le même jour l'Angleterre signa la paix avec les Etats-Unis, dont elle reconnaissait l'indépendance.

Digitized by Google

XXXVIIIe Cas

Guerre entre l'Angleterre et les Provinces-Unies (1780-1784) (1).

Quand éclata entre la France et l'Angleterre la guerre de l'indépendance des Etats-Unis, la cour de Versailles ne chercha pas à faire entrer les Provinces-Unies dans la lutte : elle s'ingénia seulement à leur faire garder une stricte neutralité. Au contraire la cour de Londres fit tous ses efforts pour les attirer dans une alliance offensive contre la France ou obtenir d'elles tout au moins les secours stipulés dans des traités antérieurs. Ce fut la France qui finalement l'emporta : les Etats généraux proclamèrent leur neutralité ; aussi l'Angleterre, mécontente, leur déclara la guerre le 20 décembre 1780.

Les opérations ne furent pas menées avec beaucoup d'entrain du côté de la Hollande, car le stathouder, qui les dirigeait et qui était acquis à l'Angleterre, les ralentissait pour favoriser cette puissance et ne pas la gêner dans sa lutte avec la France. Malgré cela, la cour de Versailles déclara, le 17 juillet 1782, « que le roi ne séparerait point sa cause de celle de la république » et, comme, à cette époque, elle avait noué des négociations avec l'Angleterre en vue de la paix, elle offrit, quoique encore belligérante, à cette puissance sa médiation entre elle et les Provinces-Unies. Mais la conclusion de la paix entre ces deux États n'était pas facile, à cause des prétentions exagérées des Provinces-Unies, et la France ne put d'abord leur faire signer qu'une suspension d'armes, le 20 janvier 1783, jour de la signature des préliminaires

(1) Voir de Flassan, 7e période, liv. VII, t. VII.

Digitized by Google

de paix entre la France et l'Angleterre et entre l'Angleterre et l'Espagne. Cependant le duc de la Vauguyon, ambassadeur du roi près la cour de Madrid, se trouvant dans la suite à Paris par congé, fut chargé de continuer les négociations ; il réussit, non sans peine, à vaincre les résistances des plénipotentiaires hollandais et fit signer les préliminaires de la paix entre les Provinces Unies et l'Angleterre le 2 septembre 1783, la veille de la signature de la paix de Versailles. Cette date prouve que la France ne voulut traiter définitivement avec l'Angleterre, qu'après avoir assuré le sort des Hollandais. Le traité définitif ne fut signé que le 20 mai 1784, car les Provinces-Unies ne voulurent pas traiter avec l'Angleterre en même temps que la France : elles espéraient, en faisant une paix séparée, en faire une bien plus avantageuse, ce en quoi elles furent déçues.

XXXIXe Cas.

Différend entre l'empereur Joseph II et les Provinces-Unies (1783-1785) (1).

L'empereur Joseph II avait réclamé aux Provinces-Unies, en novembre 1783, la libre navigation de l'Escaut pour ses sujets des Pays-Bas, la cession de Maëstricht et une somme de soixante millions de florins. Il avait renouvelé ses réclamations en mai 1784 ; mais les États généraux, prétendant qu'elles n'étaient pas fondées, ne voulaient pas y faire droit : aussi la guerre semblait-elle inévitable, surtout lorsque les Hollandais eurent fait tirer sur un bâtiment autrichien, qui se rendait à Anvers.

(1) Voir de Flassan, 7e période, liv. VII, t. VII.

Digitized by Google

Cette contestation inattendue jeta la France dans un grand embarras : d'un côté, en effet, elle ne pouvait souffrir que la Hollande fît droit aux prétentions de l'empereur, parce que cela aurait diminué la puissance de cet État et que la France tenait au contraire à ce qu'il conservât sa force, au moment où elle négociait un traité d'alliance avec lui ; de l'autre côté, la cour de Versailles qui sortait d'une guerre contre l'Angleterre, ne se souciait pas d'en avoir une nouvelle avec l'empereur, surtout qu'elle n'aurait pu le faire que bien difficilement, vu l'état précaire de ses finances. Aussi s'empressa-t-elle de répondre aux avances des États généraux, quand ceux-ci lui firent demander par le duc de la Vauguyon, ambassadeur du roi à La Haye, si elle voulait exercer sa médiation dans la contestation entre l'Autriche et la Hollande. Louis XVI accepta et chargea le comte de Vergennes, secrétaire d'État aux affaires étrangères, de suivre les négociations.

Celui-ci envoya à la cour de Vienne un mémoire, où il fait remarquer que « les Hollandais, en résistant à cette dernière demande (celle touchant l'ouverture de l'Escaut), n'ont fait que soutenir un droit qu'ils exercent sans trouble depuis près d'un siècle et demi, qui leur est assuré par un traité solennel et qu'ils regardent comme le fondement de leur prospérité et même de leur existence » ; qu'en conséquence, « il est à craindre que l'empereur n'excite une inquiétude générale », en maintenant ses prétentions ; que, dans ce cas, « le roi lui-même ne pourrait se dispenser d'assembler des troupes sur ses frontières », car, « dans aucune hypothèse, Sa Majesté ne pourrait être indifférente au sort des Provinces-Unies et les voir attaquer dans leurs droits et dans leurs possessions ».

Digitized by Google

Cette déclaration était quelque peu partiale pour un médiateur. Il est évident qu'un médiateur peut et même doit modérer les prétentions de la partie qui, à son avis, n'a pas le bon droit pour elle ; mais il ne doit pas, comme le faisait le comte de Vergennes, la menacer de la guerre, si elle ne veut pas se conformer à son opinion.

Quoi qu'il en soit, l'empereur ne voulait pas renoncer à ses prétentions, même quand on lui eut offert une indemnité pécuniaire. C'est seulement quand il vit que la France était bien décidée à ne pas céder, qu'il se désista : alors un accommodement put se faire entre l'Autriche et les Provinces-Unies et les préliminaires en furent signés à Paris le 20 septembre 1785. Mais la conclusion du traité définitif fut encore l'objet de beaucoup de difficultés : la Hollande ne consentait pas à payer la totalité de la somme moyennant laquelle l'empereur devait renoncer à l'ouverture de l'Escaut et qui avait été fixée à dix millions de florins. La cour de Versailles fit tout ce qu'elle put pour l'y décider, et finalement, pour ne pas laisser les négociations se rompre, alors qu'elles étaient si près d'aboutir, elle prit le parti de prendre quatre millions et demi de florins à sa charge, c'est-à-dire près de la moitié de l'indemnité. Dès lors, le traité entre l'Autriche et les Provinces-Unies put se faire et il fut signé à Fontainebleau le 10 novembre 1785, sous la médiation et la garantie de la France.

XLe Cas.

Convention du Prado (1786) (1)

Le Portugal prétendait avoir des droits exclusifs de

(1) Voir de Flassan, 7e période, t. VII.

Digitized by Google

propriété ou de première occupation sur la côte de Cabinde, en Afrique: en conséquence, il y avait fait élever un fort et empêchait les Français, tout comme les sujets des autres nations, d'y faire la traite des nègres. La cour de Versailles, instruite de ces faits, envoya, en 1784, le marquis de Marigny à la tête d'une escadre sur la côte d'Afrique, pour reconnaître les lieux et rétablir la liberté de la traite; mais, M. de Marigny ayant dépassé ses instructions et fait raser le fort, une contestation s'ensuivit entre la France et le Portugal et elle eût pu devenir sérieuse, si l'Espagne n'avait offert sa médiation aux parties. Cette puissance arrangea les choses et, par l'intermédiaire du comte de Florida Blanca, les cours de Versailles et de Lisbonne signèrent au Prado le 30 janvier 1786 une convention, par laquelle, reconnaissant que la construction et la démolition du fort élevé sur la côte de Cabinde n'avaient pas été faites dans des intentions hostiles, elles tenaient les dommages pour réciproquement compensés, et une déclaration, par laquelle il était stipulé que les sujets français seraient traités, sur la côte de Cabinde, comme ceux des autres nations et y jouiraient des mêmes droits qu'eux.

XLIe Cas.

Dissensions intestines dans les Provinces-Unies (1786-1787) (1).

Les Provinces-Unies étaient très étroitement rattachées à l'Angleterre, depuis que le stathouder Guillaume d'Orange était devenu roi de la Grande-Bretagne sous le nom de Guillaume III. A partir de ce moment, le cabinet de Saint-

(1) Voir de Flassan, 7e période, t. VII.

Digitized by Google

James avait dirigé la politique de la Hollande, tous les stathouders qui s'étaient succédé ayant continué à prendre leur mot d'ordre à Londres. Cette situation cependant ne tarda pas à faire naître en Hollande deux partis ouvertement rivaux : l'un, celui du stathouder, était composé des nobles et des principaux magistrats ; l'autre, le parti républicain et patriote, était composé de la bourgeoisie et du corps des négociants. Le peuple était en général pour le stathouder.

La France, voulant faire échec à l'Angleterre, qui soutenait le premier parti, se mit à soutenir le second : elle espérait ainsi rendre l'autorité à la bourgeoisie et renverser le pouvoir du stathouder, qui tendait à convertir le stathoudérat héréditaire en monarchie. Elle réussit à redonner de l'influence au parti des bourgeois et des négociants ; mais cela ne fit qu'augmenter la rivalité des deux partis et, en 1786, ils rompirent toute relation entre eux. Bientôt même, le stathouder ayant ordonné et fait accomplir l'exécution militaire des villes d'Elbourg et de Hattem dans le Gueldre, les provinces de Gueldre et de Hollande le suspendirent de ses fonctions de capitaine-général, charge qui était le fondement de tout son pouvoir.

Alors le roi de Prusse, Frédéric-Guillaume II, dont la sœur avait épousé le prince de Nassau-Dietz, stathouder actuel, craignant que son beau-frère ne devînt un simple particulier, envoya à La Haye le comte de Goertz en qualité de ministre plénipotentiaire et extraordinaire pour arranger le différend. Mais Louis XVI, pouvant craindre à juste titre que le parti républicain des Provinces-Unies ne fût sacrifié par les démarches de la Prusse, fit partir pour La Haye, afin de le soutenir, M. Gérard de Rayneval.

Digitized by Google

Celui-ci employa tous ses bons offices pour amener un rapprochement entre les deux partis hollandais et s'entendit à cet effet avec le comte de Goertz ; mais, comme le stathouder voulait, avant tout, être réintégré dans la charge de capitaine-général et dans le commandement de La Haye, il rejeta, à l'instigation de son épouse, les propositions du plénipotentiaire français, qui pourtant avaient l'assentiment de la Prusse. Dès lors, M. Gérard de Rayneval et le comte de Goertz cessèrent toute négociation et retournèrent respectivement à Paris et à Berlin, en janvier 1787.

Sur ces entrefaites, la princesse de Nassau-Dietz, qui voulait se rendre à La Haye, s'étant vu fermer la route, Frédéric-Guillaume II envoya, dans les premiers jours de juillet 1787, le baron de Thulemeyer en Hollande pour demander aux Etats-généraux satisfaction de l'outrage fait à sa sœur : il exigeait que les états de la province de Hollande lui écrivissent une lettre d'excuse et que les différends des diverses provinces avec le stathouder fussent soumis à la médiation de la Prusse et de l'Angleterre. La cour de Londres, à cette nouvelle, se hâta de charger le chevalier Harris, son ambassadeur à La Haye, d'offrir sa médiation aux Etats-généraux : la province de Hollande fit de nouveau le vœu de recourir à la médiation de la France ; les autres provinces acceptèrent en principe la proposition du chevalier Harris.

Dès lors des négociations allaient s'entamer sur les demandes énoncées par le baron de Thulemeyer, quand celui-ci, dans la crainte qu'elles ne fussent acceptées, demanda en outre la punition des principaux patriotes. A cette nouvelle, le parti républicain courut aux armes et invoqua le secours de la France. A partir de ce moment, toute médiation

Digitized by Google

devint impossible. Le 8 septembre 1787, les troupes prussiennes battirent les troupes hollandaises et rétablirent le stathouder dans la plénitude de ses prérogatives. Le comte de Saint-Priest, que Louis XVI avait envoyé en ambassade en Hollande à la place du marquis de Vérac, pour travailler à la réconciliation des partis, n'arriva à La Haye, vers la fin de septembre, que pour assister à la chute du parti républicain et, exposé aux insultes du parti stathoudérien, qui triomphait, il revint tout de suite en France.

XLIIe Cas.

Différend entre la Russie et la Porte (1788) (1).

En 1788, au moment où les rapports entre la Russie et la Turquie devenaient très tendus et faisaient prévoir la guerre d'un moment à l'autre entre ces deux Etats, le comte de Choiseul-Gouffier, ambassadeur de France près la Porte, s'entendit avec le comte de Ségur, ambassadeur de la même puissance à Saint-Pétersbourg, et tous deux résolurent d'employer leurs bons offices vis-à-vis des cours près desquelles ils étaient respectivement accrédités, pour empêcher la guerre d'éclater entre ces deux Etats. Ils avaient réussi à mettre les négociations en bonne voie, malgré les efforts du prince Potemkin, qui voulait la guerre et qui pressait en secret M. de Bulgakow, ambassadeur de Russie à Constantinople, de la provoquer. Ils avaient même combiné ensemble un plan de conciliation, que la tzarine Catherine II avait agréé personnellement;

(1) Voir de Flassan, 7e période, t. VII.

Digitized by Google

mais, le courrier qui reportait ce plan à Constantinople, ayant été assassiné en chemin, les négociations furent rompues et la guerre éclata entre la Russie et la Porte.

XLIIIe Cas.

Dissensions intestines dans le Comtat Venaissin (1790-1791) (1).

Quand éclata la révolution française, la ville d'Avignon et le Comtat Venaissin appartenaient encore au Pape. A ce moment, une partie des Avignonais s'insurgèrent contre l'autorité papale et demandèrent à l'Assemblée Constituante de réunir leur ville à la France. Le 10 juin 1790, il y eut même un choc violent entre les partisans du gouvernement pontifical et ceux qui voulaient s'y soustraire : les premiers eurent le dessous et il en résulta une véritable guerre civile, qui ne se maintint pas seulement dans Avignon, mais qui gagna tout le Comtat Venaissin.

Ces troubles menaçant d'embraser tout le Midi, Louis XVI et l'Assemblée Constituante envoyèrent dans le Comtat Venaissin en qualité de médiateurs Lescène des Maisons, Verninac et l'abbé Mulot, pour ramener la concorde entre les deux partis. Ces plénipotentiaires se rendirent à Orange, où ils appelèrent les autorités d'Avignon et du Comtat Venaissin et les chefs militaires des deux partis, et ils les engagèrent à suspendre la guerre et à entrer en conférence avec eux. Les deux partis acceptèrent et, après plusieurs jours de conférence, ils signèrent

(1) Voir de Flassan, 7e période, t. VII.

Digitized by Google

à Orange, le 19 juin 1791, des préliminaires de paix, sous la médiation des plénipotentiaires français.

Il faut dire que les médiateurs étaient accompagnés d'un corps de troupes et que la présence de ces soldats dut influer plus ou moins sur l'opinion des partisans de la Papauté; car on doit avouer que, si Louis XVI avait le désir d'être impartial entre les deux partis, l'Assemblée Constituante était ouvertement pour le parti hostile au Pape et que par suite elle avait sans doute beaucoup contribué à l'envoi des troupes, qui furent du reste laissées dans le Comtat Venaissin pour empêcher la guerre de se rallumer. L'Assemblée Constituante projetait en effet depuis longtemps de réunir Avignon et le Comtat Venaissin à la France, surtout depuis qu'elle était brouillée avec Pie VI, qui avait condamné la constitution civile du clergé décrétée en 1790. Les préliminaires de paix conclus le 19 juin 1791 à Orange sous sa médiation, lui donnèrent la possibilité de mettre son dessein à exécution et, le 14 septembre 1791, s'appuyant sur les articles de ces préliminaires, elle réunit la ville d'Avignon et le Comtat Venaissin à la France.

XLIVe Cas.

Différend entre le roi de Prusse Frédéric-Guillaume II et l'empereur François II (1).

Lorsque le roi de Prusse, Frédéric-Guillaume II, eut fait la paix à Bâle avec la République Française le 5 avril 1795, l'empereur François II, qui n'avait pas vou-

(1) Voir Lavisse et Rambaud, t. VIII.

Digitized by Google

lu traiter et qui était mécontent que la cour de Berlin eût traité sans lui, l'accusa de vouloir prendre une situation prépondérante en Allemagne. Ces attaques ravivèrent la vieille hostilité de l'Autriche et de la Prusse et les rapports devinrent très tendus entre ces deux États. En 1797, le tzar Paul Ier proposa sa médiation aux deux monarques dans le but de les réconcilier. Il envoya, à cet effet, le prince Repnin et le comte Panin à Vienne et à Berlin : ceux-ci tinrent des conférences dans ces deux villes avec les ministres autrichiens et prussiens ; mais leurs efforts pour amener une réconciliation furent inutiles et ils retournèrent en Russie, sans qu'une entente eût eu lieu.

Que peut-on conclure de tous ces cas de médiation ? La médiation, en somme, a le plus souvent réussi. Il faut en attribuer le mérite au zèle des médiateurs, qui faisaient tous leurs efforts pour assurer la paix. Plusieurs fois, il est vrai, ils ont montré plus ou moins de partialité pour l'une ou l'autre des parties contendantes. Nous avons même vu que, dans certains cas, celles-ci ont été obligées d'accepter les propositions du médiateur, sous peine de le voir se tourner contre celle qui les refuserait. Mais cela a été rare, les médiateurs se sont, en général, loyalement comportés dans l'exercice de leurs fonctions. Aussi peut-on remarquer que la médiation a rarement échoué par leur faute. Peut-être une ou deux fois n'ont-ils pas désiré assez vivement procurer la paix ; mais en général, quand la médiation n'a pas réussi, c'est parce que les puissances contendantes ne voulaient faire aucune concession sur leurs prétentions respectives.

Digitized by Google

CHAPITRE IV

XIXe SIÈCLE

SECTION I

Mouvement Pacifique

Avec le XIXe siècle, l'arbitrage qui avait presque disparu de la pratique internationale depuis la fin du XVIe siècle, est remis en honneur et reçoit de nombreuses applications. Les raisons qui l'avaient fait écarter sous la période précédente, n'existaient plus d'ailleurs : d'une part, en effet, l'autorité civile du Pape, qu'on avait craint de relever dans les siècles précédents, en confiant l'exercice de l'arbitrage au Saint-Père, était tout à fait tombée, surtout depuis la Révolution française, qui lui avait donné le coup de grâce; d'autre part, sous l'influence des idées propagées par cette même Révolution, les monarchies absolues, qui répugnaient à l'arbitrage, disparaissent les unes après les autres pour faire place aux gouvernements représentatifs. Or, ces nouvelles conditions contribuent à faire renaître l'arbitrage et en même temps à diminuer l'application de la médiation. Mais une autre cause a puis-

Digitized by Google

samment aidé à la renaissance de l'arbitrage : c'est le magnifique courant qui, à partir de 1848, s'est produit en faveur de la paix et qui devait porter naturellement les esprits à opposer l'arbitrage à la guerre et à le considérer comme le moyen le plus naturel de résoudre les conflits internationaux. La médiation est donc moins employée en ce siècle que dans les siècles précédents; mais elle est loin d'être abandonnée pour cela et l'on en trouve encore de nombreux exemples.

Si les idées de paix marchèrent à grands pas au XIXe siècle, il ne faut pas croire qu'on n'y trouve aucun partisan de la guerre. Certains hommes, en effet, aux talents les plus divers, comme Joseph de Maistre, Hegel, Victor Cousin, Proudhon, de Moltke, marchent sur les traces de Machiavel et recommandent la guerre, parce que, suivant eux, elle est une chose divine et exalte les courages. Cependant ils restent la très faible minorité et ne peuvent enrayer le mouvement des idées vers la paix.

En ce siècle, en effet, ce ne sont plus seulement les savants et les écrivains, comme Victor Hugo, Lamartine, Saint-Simon, Fourier, Frédéric Bastiat, Michel Chevalier, Richard Cobden, Schelling, qui mettent leur savoir et leur éloquence au service de la paix, ce sont tous les hommes de bien, les John Bright, les Henry Richard, les Jean Dollfus, les J.-B. Godin, les Leone Levi, les Emile Beaussire. Des sociétés de paix se fondent partout en grand nombre, dans le but de propager les idées pacifiques. Le mouvement prend surtout de l'importance à partir de 1870, à l'issue de la guerre franco-allemande.

Le 18 septembre 1873, un groupe de jurisconsultes s'entendit pour fonder à Gand l'Institut de Droit international et, le 10 octobre de la même année, l'Association pour la

Digitized by Google

réforme et la codification du Droit des gens fut fondée. Ces deux sociétés tendent au même but par des voies différentes: la première recherche la paix, en préconisant l'arbitrage et la médiation pour la solution des conflits internationaux; la seconde trouve que le meilleur moyen d'avoir la paix dans le monde, est de créer un code des lois internationales qui impose l'arbitrage dans les différends entre nations. Enfin plusieurs sociétés d'arbitrage, dont la plus connue est l'Association internationale d'arbitrage, se sont fondées depuis, ayant pour but de faire employer l'arbitrage de plus en plus. Toutes ces sociétés sont soutenues par les corps savants et par la presse, qui participent aussi au mouvement pacifique.

En outre les idées de paix ne tardent pas à pénétrer dans les parlements, où de nombreuses propositions sont faites, spécialement aux États-Unis, en Angleterre et en France, en vue de l'institution d'un tribunal arbitral pour juger les conflits internationaux. Au point de vue de la médiation, M. Frédéric Passy déposait, à la fin de l'année 1886, sur le bureau de la Chambre des Députés une proposition (1) pour inviter le Gouvernement « à saisir toutes les occasions favorables pour entrer en négociations avec les autres gouvernements à l'effet de développer, de préciser, de généraliser et d'assurer, pour le règlement des conflits internationaux, l'emploi des procédés amiables de médiation et d'arbitrage ». La commission d'initiative parlementaire, chargée d'examiner cette proposition, conclut, il est vrai, le 28 février 1887, par l'organe de son rapporteur, à ne pas la prendre en considération, pour

(1) Voir *Journal du Droit international privé et de la Jurisprudence comparée*, année 1887, p. 424 et s.

Digitized by Google

plusieurs raisons, dont le principal était que le moment n'était pas favorable pour une telle proposition, vu les armements à outrance que toutes les puissances faisaient alors.

Enfin, depuis 1878, les sociétés de la Paix des différents pays se réunissent tous les ans en Congrès de paix et, depuis 1889, une conférence interparlementaire, composée de membres des parlements des divers Etats de l'Europe, a lieu tous les ans dans une des capitales européennes: la première avait été réunie sous l'influence des propositions d'arbitrage qui se succédaient dans les Chambres de l'Europe et de l'Amérique et toutes, depuis cette époque, réclament, dans leurs ordres du jour annuels, la généralisation de la médiation et de l'arbitrage, avec ou sans traités préalables (1).

Le mouvement pacifique se fait encore remarquer au XIXe siècle par l'importance qu'y a prise la question du désarmement.

Cette question fut soulevée pour la première fois en 1816 par le prince régent d'Angleterre (2). Puis elle fut abordée plusieurs fois par la Société de la Paix de Londres et c'est sur la demande de cette Société, que Napoléon III proposa, le 5 novembre 1863, un congrès

(1) Voir pour tous ces faits : *Les Destinées de l'Arbitrage international depuis la sentence rendue par le tribunal de Genève*, dans *Études de droit international*, par E. Rouard de Card.

(2) Voir *Traités et conventions conclus par la Russie avec les puissances étrangères*, par F. de Martens, t. IV, 1re partie, p. 36. — *Limitation conventionnelle des dépenses et des effectifs militaires. Développement d'une proposition faite à l'Institut de droit international*, par Rolin-Jaequemyns, dans la *Rev. de dr. int. et de lég. comp.*, t. XIX, 1887, p. 406 et 407.

Digitized by Google

général de tous les Etats européens, pour examiner les affaires de l'Europe et particulièrement pour amener une réduction des armements (1).

Mais c'est principalement dans ces dernières années que la question du désarmement a pris de l'extension. L'augmentation considérable des armements l'a mise tout à fait à l'ordre du jour. Elle a été portée à différentes reprises à la tribune des Parlements de différents pays (2). L'Institut de droit international s'en est même occupé un moment ; car, en 1887, M. Rolin-Jaequemyns a fait porter à l'ordre du jour de la session, qui devait avoir lieu à Heidelberg, une proposition de désarmement conventionnel (3). Le Congrès universel de la paix s'est aussi intéressé à la question et, à sa session d'Anvers en 1894, il a fait un vœu en faveur de la réunion d'une conférence relative à une trêve d'armements (4). Enfin une conférence internationale dite « de la Paix » s'est réunie à La Haye du 18 mai au 29 juillet 1899, sur l'initiative du tzar Nicolas II, pour étudier la question du désarmement et tâcher d'y trouver une solution, en recherchant les

(1) Voir *Principes de droit international*, par J. Lorimer (trad. E. Nys), liv. V, ch. VIII, p. 326.

(2) Voir *Chronique des faits internationaux. Belgique*, dans la *Rev. gén. de dr. int. public*, t. I, 1894, p. 160 et 161.

(3) Voir *Communications relatives à l'Institut de droit international. Session de 1887 (Heidelberg)*, D, par Rolin-Jaequemyns, dans la *Rev. de dr. int. et de lég. comp.*, t. XIX, 1887, p. 130 et s. — *Limit. convent. des dép. et des eff. milit. Dévelop. d'une propos. faite à l'Inst. de dr. int.*, par le même, dans la *Rev. de dr. int. et de lég. comp.*, t. XIX, 1887, p. 398 et s.

(4) Voir *Chronique des faits intern. Belgique*, dans la *Rev. gén. de dr. int. public*, t. I, 1894, p. 457 et 458.

Digitized by Google

moyens les plus efficaces à assurer une paix réelle et durable et à mettre avant tout un terme au développement progressif des armements actuels (1).

Or quel a été le résultat de cette conférence? Le programme a comporté de nombreuses questions, qui se sont ajoutées à celle du désarmement: les plus importantes étaient celle de la diminution des armements, celle des lois de la guerre et celle de la solution pacifique des conflits internationaux, et elles ont chacune donné naissance à une Commission. Disons tout de suite qu'en ce qui concerne la question principale, la diminution des armements, le résultat a été nul. Aucune concession n'a été faite et la conférence a dû se contenter « *d'estimer* que la limitation des charges militaires qui pèsent actuellement sur le monde est grandement désirable pour l'accroissement du bien-être matériel et moral de l'humanité » (2). C'est à propos de la solution pacifique des conflits internationaux, que les essais les plus intéressants ont été tentés. On a créé une Cour permanente d'arbitrage, qui doit être compétente pour tous les cas d'arbitrage. On a créé aussi (ce qui est tout à fait nouveau) des Commissions internationales d'enquête, qui seront chargées d'éclaircir les questions de fait pour faciliter la solution des litiges. En ce qui concerne la médiation, nous avons vu qu'on a déclaré que c'était un devoir moral de l'offrir et que le fait de l'offrir ne pouvait jamais être considéré comme un acte peu amical; nous avons vu

(1) Voir les deux Circulaires du comte Mouravieff des 12-24 août 1898 et des 30 décembre 1898-14 janvier 1899.

(2) Acte final. Geouffre de Lapradelle, dans la *Rev. gén. de dr. int. public*, t. VI, 1899, p. 832, note 2.

Digitized by Google

également qu'on a établi une médiation spéciale (1). En somme, les résultats de la Conférence de La Haye sont minces et c'est peut-être au sujet de la médiation, que les innovations les plus heureuses ont été faites (2).

Nous avons dit que la médiation tendait à diminuer depuis le milieu du siècle au profit de l'arbitrage : elle est cependant encore aujourd'hui d'un usage assez fréquent et, dans la première moitié du siècle, elle a reçu de nombreuses applications. Dans différents congrès contemporains, elle a été prévue dans le but d'éviter la guerre.

Ce sont d'abord les plénipotentiaires du congrès de Vienne qui la prévoient, ainsi d'ailleurs que l'arbitrage, dans les différends entre les États de la Confédération germanique. L'acte final du 9 juin 1815 stipule en effet (article 63, paragraphe 3) (3) que « les États Confédérés s'engagent... à ne se faire la guerre sous aucun prétexte, et à ne point poursuivre leurs différends par la force des armes, mais à les soumettre à la Diète. Celle-ci essayera, moyennant une commission, la voie de la médiation. Si elle ne réussit pas, et qu'une sentence juridique devienne nécessaire, il y sera pourvu par un jugement austrégal bien organisé, auquel les parties litigantes se soumettront sans appel ».

C'est pour se conformer aux prescriptions de cet article,

(1) Voir plus haut, 1re partie, ch. I (II, III, IV, V) et ch. II (I et II), p. 7, 11, 12, 24, 30, 38 et 44.

(2) Voir Geouffre de Lapradelle, dans la *Rev. gén. de dr. int. public*, t. VI, 1899, p. 651 à 846. — *La Conférence de La Haye et ses résultats*. Opinions de MM. Stoerk, de Olivart, Despagnet, Mérignhac et Brusa, dans la même revue, t. VI, 1899, p. 846 à 901.

(3) De Clercq, t. II, p. 594.

Digitized by Google

que les plénipotentiaires de l'Autriche, de la France, de la Grande-Bretagne, de la Prusse et de la Russie, réunis en congrès à Aix-la-Chapelle en 1818, décidèrent, par la déclaration annexe au protocole de la conférence du 14 novembre, concernant « l'affaire du péage d'Elsfleth dans ses rapports avec les réclamations du duc d'Oldenbourg » (1), « qu'il n'*appartenait* qu'à la Diète seule de décider la question et d'aviser aux moyens de terminer, par la voie d'une Commission médiatrice, le différend qui s'*était* élevé au sujet de ce péage entre le Duc d'Oldenbourg et la ville de Brême ».

Puis ce sont les États de l'Amérique du Sud qui, après leur émancipation, recommandent l'emploi des procédés amiables pour la solution des conflits internationaux. En 1822, l'année même où Bolivar, président de la république de Colombie, cherchait à réunir un congrès pour former une Confédération hispano-américaine, la république de Colombie et l'État du Pérou concluaient à Lima, le 6 juillet, une convention d'union, ligue et confédération (2), par laquelle « les deux parties s'obligeaient à interposer leurs bons offices auprès des gouvernements des autres États de l'Amérique auparavant espagnole, afin de les faire entrer dans ce pacte d'union, de ligue et de confédération perpétuelles » (art. 2) et où il était dit (art. 3) qu' « aussitôt ce grand et important objet obtenu, une assemblée générale de tous les États américains se *réunirait* » et que « la mission de cette assemblée *serait*... de servir de conseil à ces États dans les grands conflits...

(1) De Clercq, t. III, p. 174 et 175.

(2) *Cours de droit diplomatique*, par Pradier-Fodéré, ch. XIV, t. II, p. 316 et 317.

Digitized by Google

de juge arbitre et conciliateur dans leurs disputes et différends. » Il est même remarquable que le législateur péruvien, en approuvant cette convention par la loi du 12 novembre 1823, en fit supprimer les mots « juge arbitre », faisant remarquer que les attributions de l'assemblée ne devraient être que diplomatiques et non judiciaires.

Le congrès tenu à Panama en juin-juillet 1826 revient encore sur l'usage des médiations amiables avant le recours aux armes, et les circulaires du gouvernement mexicain du 13 mars 1831 et du 18 décembre 1838, en vue de réunir un congrès américain, rappellent qu'un des buts à atteindre par ce congrès est « la médiation amicale des neutres, pour supprimer tous les différends qui pourraient survenir entre plusieurs des républiques sœurs » (1). Ce congrès fut réuni à Lima du 11 décembre 1847 au 8 février 1848.

Si, de même que celui de Panama, il ne donna aucun résultat au point de vue pratique, il convient de remarquer qu'il eut une grande portée théorique; car, par l'intérêt que ces assemblées excitèrent en Europe, on peut dire que ce sont elles qui ont proclamé le principe de la médiation, principe que le congrès de Vienne avait en quelque sorte indiqué et que consacra plus tard le congrès de Paris. Comme dit Calvo (2) à propos de ces congrès, « c'est aller trop loin que de représenter le *congrès de Paris* comme ayant inauguré une ère tout à fait nouvelle. En effet, dès 1826 et en second lieu en 1847, les peuples de l'Amérique avaient, dans les congrès de Pa-

(1) *Cours de droit diplomatique*, par Pradier-Fodéré, ch. XIV, t. II, p, 325.

(2) Calvo, 1re partie, liv. XIX, section I, § 1676, t III, p. 409.

Digitized by Google

nama et de Lima, donné l'exemple de grandes assises internationales convoquées pour... prévenir entre eux les occasions de conflit, leur donner le moyen de régler leurs différends par les voies amiables... Sans doute, par suite des graves circonstances politiques au milieu desquelles ils ont surgi, ces deux congrès n'ont pas produit immédiatement les résultats que l'on était en droit d'en attendre ; mais théoriquement ils n'ont pas été stériles : ... il est même équitable de reconnaître qu'ils ont les premiers proclamé deux grands principes : l'abolition de la course maritime et l'usage des médiations amiables avant le recours aux armes, principes auxquels le congrès réuni à Paris en 1856 n'a fait que donner une nouvelle et plus solennelle consécration. »

Le 8 février 1848, les plénipotentiaires réunis à Lima signèrent un traité de confédération (1), dont un des buts était de « régler toujours par des voies pacifiques et amicales les différends qui pourraient s'élever entre les républiques hispano-américaines ». L'article 4 décidait qu'en cas de contestation entre une des républiques et une nation étrangère, « si le congrès (des plénipotentiaires des républiques confédérées) ne trouve pas la plainte juste, il invitera les gouvernements des républiques confédérées à interposer leurs bons offices pour arriver à un arrangement pacifique. » Et l'article 10 arrêtait que, dans le cas où un différend surgirait entre deux ou plusieurs républiques de la confédération, si les gouvernements des républiques intéressés « n'aboutissaient point à un arrangement, les gouvernements des autres républiques con-

(1) *Cours de dr. diplom.*, par Pradier-Fodéré, ch. XIV, t. II, p. 328 à 333.

Digitized by Google

fédérées interposeraient leurs bons offices et s'efforceraient de ramener les relations amicales entre les deux adversaires ».

Les plénipotentiaires du congrès de Paris revinrent à deux fois sur l'idée de la médiation. Ce fut d'abord dans le traité général de paix et d'amitié conclu le 30 mars 1856, qui établissait la médiation obligatoire en deux sens : pour les parties contendantes, obligation de recourir à la médiation des autres puissances signataires et pour celles-ci, obligation d'accepter le rôle de médiateurs. L'article 8 disait (1), en effet, que, « s'il survenait, entre la Sublime Porte et l'une ou plusieurs des autres Puissances signataires, un dissentiment qui menaçât le maintien de leurs relations, la Sublime Porte et chacune de ces Puissances, avant de recourir à l'emploi de la force, mettront les autres parties contractantes en mesure de prévenir cette extrémité par leur action médiatrice ». Puis, dans la séance tenue à Paris le 14 avril 1856 (2), le comte de Clarendon, représentant de l'Angleterre, ayant, à l'instigation de la Société des Amis de la Paix de Londres, proposé au Congrès « de se concerter sur une proposition propre à assurer, dans l'avenir, au maintien de la paix cette chance de durée, sans, toutefois, porter atteinte à l'indépendance des Gouvernements », les plénipotentiaires s'associèrent à sa proposition et « n'*hésitèrent* pas à exprimer, au nom de leurs Gouvernements, le vœu que les États, entre lesquels s'élèverait un dissentiment sérieux, avant d'en appeler aux armes, eussent recours, en tant que les circonstances l'admettraient, aux bons offices d'une puissance amie », ajou-

(1) De Clercq, t. VII, p. 63.
(2) De Clercq, t. VII, p. 84 et 85.

Digitized by Google

tant qu'ils espéraient « que les Gouvernements non représentés au Congrès *s'associeraient* à la pensée qui *avait* inspiré le vœu consigné au présent protocole. »

On a fait beaucoup de bruit autour de ce vœu, qui est contenu dans le protocole n° 23. Cependant il faut avouer qu'il n'a point une efficacité pratique immédiate, qu'il n'a que celle que veulent bien lui donner les gouvernements : il résulte, en effet, tant des termes employés que de la discussion préliminaire, qu' « il n'est ici question, comme le dit M. de Mougins de Roquefort (1), que d'un simple vœu qui ne lie en aucune façon les gouvernements dont il émane ; comme par le passé, ils demeureront libres, en cas de conflit, de recourir aux bons offices d'une puissance ou de ne point le faire ». Toutefois, par suite de l'idée même contenue dans ce vœu et par suite aussi de l'accueil qu'il rencontra parmi les États de l'Europe et de l'Amérique, qui y accédèrent au nombre de quarante, on ne peut s'empêcher de reconnaître, avec MM. Kamarowsky et de Mougins de Roquefort, que sa portée morale est immense. Avouons pourtant que ce vœu resta lettre morte en plusieurs occasions et qu'il fut même démenti plus tard par quelques-uns de ceux qui l'avaient signé, comme le baron de Manteuffel et le comte de Cavour.

Les plénipotentiaires qui firent partie du congrès réuni à Berlin, en juin-juillet 1878, pour les affaires d'Orient, eurent aussi en vue le maintien de la paix, quand ils rédigèrent le traité du 13 juillet : « Dans le cas, dit l'ar-

(1) *De la solution juridique des conflits internationaux. L'arbitrage international. Histoire, fonctionnement, réformes*, par Ch. de Mougins de Roquefort, 2e partie, sect. III, ch. I, § I, p. 142.

Digitized by Google

ticle 24 (1), où la Sublime Porte et la Grèce ne parviendraient pas à s'entendre sur la rectification de frontières indiquée dans le treizième protocole du congrés de Berlin, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Russie se réservent d'offrir leur médiation aux deux Parties pour faciliter les négociations ».

Cet article n'était d'ailleurs que la conséquence du vote émis par les représentants des Puissances dans la séance du 5 juillet, à l'occasion d'une proposition de M. Waddington, premier plénipotentiaire de France, soumise au congrès d'accord avec le comte Corti, premier plénipotentiaire d'Italie. « Le Congrès, disait cette proposition (2), qui est insérée dans le protocole n° 13, invite la Sublime Porte à s'entendre avec la Grèce pour une rectification de frontières en Thessalie et en Epire, et est d'avis que cette rectification pourrait suivre la vallée du Salamyrias (ancien Peneus) sur le versant de la mer Egée, et celle du Kalamas du côté de la mer Ionienne.

« Le Congrès a la confiance que les parties intéressées réussiront à se mettre d'accord. Toutefois, pour faciliter le succès des négociations, les Puissances sont prêtes à offrir leur médiation directe auprès des deux parties. »

Nous verrons plus loin, dans l'étude des cas de médiation (3), que les pénipotentiaires des conférences de Berlin (juin 1880) et de Constantinople (mars 1881) ne comprirent le sens ni de ce protocole ni par suite de l'article 24 du traité de Berlin ; car, chargés, en vertu de cet

(1) De Clercq, t. XII, p. 326.
(2) De Clercq, t. XII, p. 272.
(3) Voir plus loin. 2e partie, ch. IV, sect. II, p. 324 à 331

Digitized by Google

article, d'exercer une médiation, ils accomplirent dans ces deux assemblées un arbitrage et finirent par imposer leur sentence à la Grèce.

Enfin, la conférence africaine du Congo, réunie à Berlin en 1884-1885, s'est attachée à écarter toute mesure violente de la côte occidentale d'Afrique en préconisant à tout moment la médiation. L'Acte général, dressé à Berlin le 26 février 1885, décide (1) en effet, à propos du principe de la liberté commerciale qui était étendu à l'est du bassin du Congo, que « les Puissances conviennent d'employer leurs bons offices auprès des Gouvernements établis sur le littoral africain de la mer des Indes, afin d'obtenir ledit consentement (qu'ils admettent la liberté du commerce) et, en tout cas, d'assurer au transit de toutes les nations les conditions les plus favorables » (art. 1, 3° in fine). L'article 8 dispose (2e alinéa) que « pour tous les cas où des difficultés relatives à l'application des principes établis par la présente déclaration (la déclaration relative à la liberté du commerce dans le bassin du Congo) viendraient à surgir, les Gouvernements intéressés peuvent convenir de faire appel aux bons offices de la Commission internationale, en lui déférant l'examen des faits qui auront donné lieu à ces difficultés. » Puis c'est l'article 11 qui dispose que, « dans le cas où une Puissance exerçant des droits de souveraineté ou de protectorat dans les contrées... placées sous le régime de la liberté commerciale, serait impliquée dans une guerre, les Hautes Parties signataires du présent Acte et celles qui y adhéreront par la suite s'engagent à prêter leurs bons offices, pour que les territoires appartenant à cette Puissance

(1) De Clercq, t. XIV, p. 451, 452, 453 et 454.

Digitized by Google

et compris dans la zone conventionnelle de la liberté commerciale soient, du consentement commun de cette Puissance et de l'autre ou des autres parties belligérantes, placés pour la durée de la guerre sous le régime de la neutralité et considérés comme appartenant à un État non belligérant. » Enfin, « dans le cas, dit l'article 12 (1er alinéa), où un dissentiment sérieux, ayant pris naissance au sujet ou dans les limites des territoires... placés sous le régime de la liberté commerciale, viendrait à s'élever entre les Puissances signataires du présent Acte ou des Puissances qui y adhéreraient par la suite, ces Puissances s'engagent, avant d'en appeler aux armes, à recourir à la médiation d'une ou de plusieurs Puissances amies. »

Citons maintenant quatre traités qui contiennent des clauses de médiation. Les trois premiers établissent la médiation obligatoire, en ce sens que l'une des parties contractantes ne peut pas refuser ses bons offices à l'autre, en cas de conflit de celle-ci avec une puissance tierce. Le quatrième traité établit la médiation obligatoire pour tous les différends entre les Etats contractants, c'est-à-dire que ceux-ci sont obligés de recourir à la médiation, si un litige les sépare.

Le premier traité est un traité entre la Chine et les Etats-Unis d'Amérique, qui date de 1858. Il est ainsi conçu (art. 1er) (1) : « Et dans le cas où toute autre nation commettrait quelque acte d'injustice ou d'oppression, les Etats-Unis prêteront leurs bons offices, après avoir été informés du fait, en vue d'amener un arrangement amiable de la question, faisant preuve ainsi de leurs sentiments

(1) *L'affaire du Tonkin*, par un Diplomate, liv. III, ch. II, p. 304.

Digitized by Google

d'amitié. » Nous verrons plus loin (1) l'application qui a été faite de cette clause en 1884, lors de la guerre entre la France et la Chine.

Le deuxième traité est un traité d'amitié, de commerce et de navigation, signé le 26 juin 1884 entre l'Italie et la Corée. « Si quelque difficulté, dit l'article 1er (2), surgissait entre une des Hautes Parties contractantes et une tierce puissance, l'autre partie contractante, si son intervention est requise, interposera ses bons offices pour obtenir une solution amiable du différend. »

Le troisième traité est un traité d'amitié, de commerce et de navigation, signé à Séoul le 4 juin 1886 entre la France et la Corée. L'article 1er (§ 2) stipule (3) que, « s'il s'élevait des différends entre une des Hautes Parties contractantes et une puissance tierce, l'autre Partie contractante pourrait être requise par la première de lui prêter ses bons offices, afin d'amener un arrangement amiable. »

Enfin le quatrième traité est un traité additionnel au traité de paix et d'amitié de 1881, signé à Bogota le 28 avril 1894 entre l'Espagne et la Colombie. L'article 1er stipule (4) qu'en dehors des cas où l'arbitrage est déclaré obligatoire, si les deux Gouvernements ne s'entendent pas sur l'adoption de l'arbitrage, ils « sont obligés, en tout cas, d'accepter la médiation ou les bons offices d'un

(1) Voir plus loin, 2e partie, ch. IV, sect. II, p. 333.

(2) Relevé général des clauses de médiation et d'arbitrage concernant les Puissances representées à la Conférence de la Paix, p. 9.

(3) De Clercq, t. XVII, p. 210.

(4) Relevé gén. des clauses de méd. et d'arbit., p. 6.

Digitized by Google

Gouvernement ami pour la solution amiable de tout différend ».

Disons, en terminant, que, si la doctrine est tout à fait d'accord aujourd'hui pour distinguer les bons offices et la médiation, sauf pourtant quelques exceptions que nous avons vues au commencement (1), il faut avouer que la pratique les confond encore souvent.

C'est d'abord le congrès hispano-américain de Lima de 1847-1848. Nous avons vu en effet que les circulaires du gouvernement mexicain de 1831 et de 1838, qui avaient pour but d'en provoquer la réunion, parlent de « médiation amicale » ; or nous avons vu également que les articles 4 et 10 du traité de confédération du 8 février 1848 ne parlent que de bons offices (2).

Au congrès de Paris de 1856, tandis que l'article 8 du traité de paix du 30 mars stipule « l'action médiatrice », on sait que le vœu formulé dans le protocole n° 23 ne parle que de bons offices (3). Or il est évident que les plénipotentiaires qui ont signé le protocole, ont entendu par bons offices la médiation : cela résulte de la discussion qui a précédé la rédaction du protocole. En effet, on constate que le comte de Clarendon a fait sa proposition, parce qu' « il a été inséré, à l'article 8 du Traité de paix, une stipulation qui recommande de recourir à l'action médiatrice d'un Etat ami, avant d'en appeler à la force, en cas de dissentiment entre la Porte et l'une ou plusieurs des autres Puissances signataires », et parce qu'il « pense que

(1) Voir plus haut, 1re partie, ch. III, I, p. 56, 57et 58.
(2) Voir plus haut, 2e partie, ch. IV, sect. I, p. 200, 201 et 202.
(3) Voir plus haut, 2e partie, ch. IV, sect. I, p. 202.

Digitized by Google

cette heureuse innovation pourrait recevoir une application plus générale et devenir ainsi une barrière opposée à des conflits qui souvent n'éclatent que parce qu'il n'est pas toujours possible de s'expliquer et de s'entendre » (1).

Quant à la conférence africaine du Congo, tenue à Berlin en 1884-1885, on peut dire qu'elle a aussi confondu la médiation et les bons offices dans l'article 8 (2me alinéa) (2) de l'Acte général du 26 février 1885, où il est parlé de bons offices : la phrase finale « en lui déférant (à la Commission internationale) l'examen des faits qui auront donné lieu à ces difficultes » fait bien supposer que les plénipotentiaires ont eu en vue la médiation.

Enfin, dans la Conférence tenue à Vienne, le 5 décembre 1853, pour le rétablissement de la paix en Orient, les représentants de l'Autriche, de la France, de la Grande-Bretagne et de la Prusse ont confondu non seulement les bons offices et la médiation, mais aussi ces deux termes et l'intervention. Il est certain qu'aux conférences de Vienne de 1853-1854 les plénipotentiaires exercèrent les fonctions de médiateurs ; l'examen qu'ils firent des conditions de paix proposées par la Russie et la Turquie ne laisse aucun doute à cet égard. Or il est dit dans le protocole n° 1, que « LL. MM. l'Empereur d'Autriche, l'Empereur des Français, la Reine du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande et le Roi de Prusse..... ont résolu d'offrir leurs bons offices aux deux Hautes Parties belligérantes ». Puis on lit plus bas que « les Soussignés sont convaincus que le moyen le plus prompt et le plus sûr

(1) De Clercq, t. VII, p. 84.
(2) Voir plus haut, 2e partie, ch. IV, sect. I, p. 205.

Digitized by Google

d'atteindre le but désiré par leurs Cours serait de faire en commun une communication à la Sublime Porte pour lui exposer le vœu des Puissances de contribuer par leur intervention amicale au rétablissement de la paix » et la note collective adressée à la Porte le 5 décembre 1853 répète le mot intervention : « Les Soussignés, y est-il dit,..... désirent vivement, en intervenant entre les Puissances belligérantes, arrêter toute nouvelle effusion de sang..... » (1).

Les plénipotentiaires du congrès de Berlin ont paru comprendre la différence entre les bons offices et la médiation. Le protocole n° 19 du 12 juillet 1878 relate en effet ainsi (2) la discussion de l'article 24 (3) du traité du 13 juillet 1878 : « Carathéodory Pacha, se référant à l'article XXIV, qui concerne la rectification des frontières de la Grèce et la médiation éventuelle des Puissances,..... demande que le mot de « médiation » soit remplacé par « bons offices ».

« M. Desprez rappelle que le mot de « médiation » adopté par la commission est conforme aux termes du Protocole n° 13 (4).

« Le comte de Launay déclare que la substitution demandée par Carathéodory Pacha amoindrirait la signification et la portée de la proposition des Plénipotentiaires de France et d'Italie et de la décision prise par la haute Assemblée ».

(1) De Clercq, t. VI, p. 401 et 402.
(2) De Clercq, t. XII, p. 313.
(3) Voir plus haut, 2e partie, ch. IV, sect. I, p. 204.
(4) Voir plus haut, 2e partie, ch. IV, sect. I, p. 204.

Digitized by Google

SECTION II

Cas de Médiation

Ier Cas.

Traité de Madrid (1801) (1).

Quand, sous la Révolution, la guerre avait éclaté entre la France d'une part, l'Angleterre et l'Autriche de l'autre, le Portugal, qui depuis longtemps se laissait diriger par l'Angleterre, avait pris le parti de celle-ci et avait attaqué la France sans même lui déclarer la guerre. En 1801, il n'avait pas encore posé les armes ; mais alors la paix avec l'Autriche était près de se faire et le Premier Consul pensa que le moment était venu d'obtenir du gouvernement portugais les satisfactions qu'on avait le droit d'exiger de lui. Dans ce but, il conclut à Madrid, le 9 pluviôse an IX (29 janvier 1801), avec le roi d'Espagne, Charles IV, un traité d'alliance, par lequel tous deux devaient former une armée combinée pour obliger le Portugal à se détacher de son alliance avec l'Angleterre.

La campagne ne dura pas longtemps, car Charles IV signa bientôt la paix à Badajoz avec le prince régent de Portugal (6 juin 1801). Le même jour et au même lieu, il offrit sa médiation, pour amener aussi la paix entre la France et le Portugal et il fit signer peu après un traité aux plénipotentiaires de ces deux États ; mais le Premier

(1) Voir Lavisse et Rambaud, t. VIII.

Digitized by Google

Consul ne voulut pas le ratifier et continua la guerre. Cependant le roi d'Espagne s'entremit de nouveau entre les belligérants et, le 29 septembre 1801, un traité de paix fut conclu sous sa médiation à Madrid entre la République Française et le Portugal.

IIe Cas.

Congrès de Prague (1813) (1).

Une sixième coalition s'était formée, en 1813, contre Napoléon entre la Prusse et la Russie. L'Autriche, quoiqu'elle eût déclaré sa neutralité, au fond était hostile à la France et n'attendait qu'une défaite de Napoléon pour se déclarer contre lui. Mais les victoires de Lutzen et de Bautzen ayant au contraire rendu l'empereur des Français maître d'une grande partie de l'Allemagne et ayant presque rompu la coalition, l'empereur d'Autriche offrit sa médiation aux belligérants pour la paix générale ou au moins continentale. Napoléon accepta ces offres, bien qu'il fût en plein succès, et conclut le 4 juin 1813 à Pleiswitz avec la Prusse et la Russie un armistice qui devait durer jusqu'au 20 juillet. Puis, par une convention signée à Dresde le 30 juin 1813 entre la France et l'Autriche (2), Napoléon accepta la médiation pour la paix générale ou continentale que François Ier lui offrit de nouveau (art. 1 et 2) et il fut convenu entre les deux empereurs qu'un congrès se réunirait sous la médiation de l'Autriche dans la ville de Prague avant le 5 juillet (art. 3) et que l'armis-

(1) Voir Lavisse et Rambaud, t. VIII.
(2) Voir de Clercq, t. II, p. 385.

Digitized by Google

tice de Pleiswitz serait prorogé jusqu'au 10 août, prorogation que l'Empereur d'Autriche se réservait de faire agréer à la Prusse et à la Russie (art. 4).

Le congrès de Prague fut long à se rassembler, car les plénipotentiaires étrangers, poussés par le comte de Metternich, ne cherchaient qu'à traîner les choses en longueur. Celui-ci ne visait en effet qu'à faire échouer les négociations, pour lancer l'Autriche dans la coalition contre la France. Il attendit donc jusqu'au 7 août pour transmettre à Napoléon l'ultimatum de sa cour et, quand la réponse de l'empereur des Français arriva le 11 août, il avait, la veille à minuit, heure exacte de l'expiration de l'armistice, prononcé la dissolution du congrès et lancé la déclaration de guerre de l'Autriche, et il ne voulut à aucun prix revenir sur cette détermination.

Ainsi le congrès de Prague fut dissous avant d'avoir été réellement ouvert, et l'on peut dire que, si la médiation échoua en cette occasion, ce fut surtout par la faute de la puissance médiatrice elle-même, qui n'avait offert ses services que pour compliquer les négociations et qui s'empressa de rompre celles-ci, quand elle eut achevé ses armements. L'Autriche eut donc un rôle peu digne au congrès de Prague ; car le comte de Metternich y montra une duplicité qui ne convient à aucun négociateur soucieux de faire la paix et encore moins à celui qui s'est chargé d'exercer la médiation.

Digitized by Google

IIIe Cas.

Acte de médiation (1803) *et pacte fédéral* (1814) (*Suisse*) (1).

Depuis l'établissement de la République Helvétique (avril 1798), cet État n'avait cessé d'être troublé par les révolutions et les luttes des partis. En 1802, une véritable guerre éclata même entre les unitaires et les fédéralistes. Le premier consul de la République française, qui s'était toujours intéressé aux Suisses et était déjà intervenu plusieurs fois chez eux pour rétablir l'ordre, envoya alors à Lausanne son aide de camp Rapp, porteur d'une proclamation au peuple helvétique, dans laquelle Bonaparte offrait aux Suisses d'être le médiateur de leurs différends. Il n'avait pas l'intention cette fois d'intervenir par les armes; mais il avait fermement le désir de procurer à la Suisse une constitution, qui ne donnât plus lieu aux révolutions qui s'étaient succédé depuis 1798.

Dans ce but, il convoqua près de lui tous les Suisses qui avaient exercé le pouvoir depuis cinq ans; mais, comme ils appartenaient presque tous au parti unitaire, Bonaparte, qui recherchait sincèrement la pacification du pays, exigea que les fédéralistes fussent également représentés et il engagea le Sénat helvétique et les villes et cantons suisses à envoyer des députés à Paris. Cinquante-six députés furent élus et vinrent à Paris : le Premier Consul les aboucha avec les sénateurs Barthélemy, Rœderer, Fouché et Desmeunier et soumit à leur examen et à leur discussion les points suivants (2) : « Déterminer si la

(1) Voir Lavisse et Rambaud, t. VIII.
(2) De Clercq, t. II, p. 1.

Digitized by Google

Suisse, constituée fédérale par la nature, pouvait être retenue sous un gouvernement central autrement que par la force ; reconnaître le genre de constitution qui était le plus conforme au vœu de chaque Canton ; distinguer ce qui répond le mieux aux idées que les Cantons nouveaux se sont faites de la liberté et du bonheur ; concilier dans les Cantons anciens, les institutions consacrées par le temps, avec les droits restitués à la masse des citoyens. »

Cependant, par suite de l'importance et de la difficulté de ces questions, Bonaparte résolut d'entendre lui-même dix députés nommés par les deux partis et, en comparant « le résultat de leurs discussions, tant avec les différents projets présentés par les députations cantonales qu'avec les résultats des discussions qui *avaient* eu lieu entre ces députations et les Sénateurs-Commissaires » (1), il vit que le vœu général des Suisses était de revenir à l'ancien système, au fédéralisme. Aussi, pour se conformer à leur volonté, « en qualité de Médiateur, sans autre vue que celle du bonheur des peuples sur les intérêts desquels il *avait* à prononcer, et sans entendre nuire à l'indépendance de la Suisse » (2), il proposa aux députés une constitution fédérale. Celle-ci fut établie par l'Acte de médiation, qui fut signé à Paris par le Premier Consul, les quatre sénateurs-commissaires et la délégation des dix députés suisses, le 30 pluviôse an XI (19 février 1803), et ratifié à Berne par un décret du Sénat helvétique en date du 5 mars 1803.

Le régime de l'Acte de médiation ne dura pas bien longtemps. En 1813, quand les puissances alliées entrèrent

(1) De Clercq, t. II, p. 1.
(2) De Clercq, t. II, p. 2.

Digitized by Google

en Suisse pour de là envahir la France, la Diète abolit solennellement le 29 décembre l'Acte de médiation et signa une convention par laquelle le vieux pacte fédéral était renouvelé. Mais alors il fallut travailler à une nouvelle constitution. Les alliés offrirent dans ce but leur médiation à la Diète et, avec l'aide de leurs envoyés, en particulier du comte Capo d'Istria, ministre russe, qui était un grand ami des Suisses et avait toutes leurs sympathies, on aboutit au pacte fédéral du 16 août 1814, qui fut promulgué le 7 août 1815.

IVe Cas.

Différend entre l'Angleterre et les États-Unis (1812) *et convention explicative du traité de Gand* (1815) (1).

Au moment de la lutte entre la France impériale et l'Angleterre, les États-Unis eurent beaucoup à souffrir dans leur commerce, parce qu'ils ne voulaient prendre parti pour aucun des belligérants. L'Angleterre surtout exerçait sans ménagement certains droits, comme le droit de visite, le droit de presse, et son arrogance et ses vexations avaient fini par rendre les rapports très tendus entre les deux États. En 1812, la guerre paraissait même inévitable. Dans le but de la conjurer, la Russie offrit sa médiation aux deux parties : les États-Unis l'acceptèrent ; mais l'Angleterre, qui ne voulait céder ni sur le droit de visite, ni sur le droit de presse, ni sur aucun des griefs de l'Amérique, et qui comptait, en cas de guerre, avoir l'appui des États de l'Est, mécontents de la politique

(1) Voir Lavisse et Rambaud, t. VIII.

Digitized by Google

commerciale du gouvernement, la rejeta. Dès lors, la guerre fut déclarée le 18 juin par le président Madison et elle ne se termina que le 24 décembre 1814 par le traité de Gand.

L'exécution de ce traité procura encore, en 1815, au tzar Alexandre Ier l'occasion d'offrir sa médiation à l'Angleterre et aux États-Unis. Ces deux États ne s'entendaient pas sur l'interprétation d'une clause du traité de Gand, concernant la restitution des esclaves fugitifs ou capturés : ils acceptèrent la médiation de la Russie et cette puissance les amena à un accommodement.

Ve Cas.

Indépendance du Brésil (1825) (1).

Depuis longtemps le Brésil cherchait à se séparer du Portugal. Quand, en 1821, le roi Jean VI fut retourné à Lisbonne, le parti de la sécession fit de grands progrès et, le 13 mai 1822, le fils aîné du roi, Dom Pedro, que son père avait laissé comme régent au Brésil et qui au fond souhaitait l'émancipation de la colonie, fut proclamé « défenseur constitutionnel et protecteur perpétuel du Brésil ». Il n'en resta pas là : peu après (1er août), il invita la nation brésilienne à commencer, au besoin par la force, la grande œuvre de son émancipation et, le 12 octobre 1822, il transforma la colonie en un empire dont il se déclara le chef.

(1) Voir *Histoire diplomatique de l'Europe depuis l'ouverture du Congrès de Vienne jusqu'à la clôture du Congrès de Berlin* (*1814-1878*), par A. Debidour, 1re partie, ch. VI, t. I. — Lavisse et Rambaud, t. IX.

Digitized by Google

Il avait été poussé à ce coup d'État par l'Angleterre. Toutefois celle-ci ne pouvait reconnaître le nouvel empire, avant que le Portugal ne l'eût reconnu lui-même; elle le pouvait d'autant moins, qu'exerçant une influence prédominante en Portugal depuis plus d'un siècle, elle ne voulait pas se brouiller avec cet État. Or la cour de Lisbonne ne voulut entendre parler pendant longtemps d'aucune transaction avec le Brésil. Georges Canning ouvrit bien une négociation à Londres pour amener un accommodement ; mais elle n'aboutit à aucun résultat jusqu'en 1824.

A cette époque, le baron Hyde de Neuville, ambassadeur de France à Lisbonne, appuyé par quelques ministres de Jean VI, notamment par le baron de Pamplona, chercha à faire transporter à Paris la négociation qui se poursuivait à Londres, pour qu'elle se continuât sous la médiation de la France, qui l'aurait fait résoudre d'une manière plus conforme à la doctrine de la légitimité. Mais Hyde de Neuville, ayant été un peu trop loin, fut rappelé et dès lors les ministres qui soutenaient Canning, prirent le dessus, comme le duc de Palmella, qui devint tout-puissant. En janvier 1825, celui ci fut envoyé à Londres pour traiter de l'affaire du Brésil sous la médiation de Georges IV, et en peu de temps cette question fut résolue suivant la solution préparée par Canning. Par l'entremise de Charles Stuart, Jean VI renonça, par la charte du 13 mai 1825, à ses droits sur le Brésil en faveur de son fils aîné et un traité fut conclu le 29 août suivant à Rio de Janeiro entre le Portugal et son ancienne colonie. Avant la fin de la même année, l'indépendance du nouvel État fut reconnue par le Portugal et l'Europe entière.

Digitized by Google

VIe Cas.

Affaires de Grèce (1821-1829) *et guerre russo-turque* (1828-1829) (1).

Quand, en 1821, commença l'insurrection de la Grèce, le tzar Alexandre Ier voulut profiter des embarras que cette révolte allait causer à la Turquie, pour réaliser ses vues sur cet État, et il s'apprêta à lui déclarer la guerre. Les griefs ne lui manquaient pas et, le 28 juin 1821, il fit remettre un ultimatum à la Porte. Celle-ci ne l'ayant pas accepté, tout rapport diplomatique fut interrompu le 8 août entre les deux États et les troupes russes furent massées dans le sud de l'empire.

Cependant Alexandre Ier n'osait tirer les premiers coups de canon, car l'Autriche et l'Angleterre, n'avaient pas l'air de l'approuver, et il put craindre bientôt de voir ces deux Puissances se tourner contre lui, s'il attaquait la Porte. Georges IV, en effet, sous prétexte de visiter ses États d'Allemagne, s'était rendu à Hanovre avec son ministre lord Castlereagh; le prince de Metternich y avait été envoyé par l'empereur d'Autriche et les deux ministres avaient décidé qu'ils s'efforceraient de maintenir la paix entre la Russie, et la Turquie et qu'ils s'opposeraient à tout ce qui pourrait la compromettre. Par suite de cet accord, les cabinets de Vienne et de Londres offrirent leurs bons offices à la Russie pour lui faire accorder par le sultan les satisfactions auxquelles elle avait droit en vertu des traités.

Deux raisons amenèrent le tzar à accepter ces bons of-

(1) Voir A. Debidour, 1re partie, ch. v (III), vi (IV et V), vii, t. I, p. 169 à 174, 211 à 226, 227 à 273.

Digitized by Google

fices. D'abord la France, qu'il avait voulu attirer à lui en lui promettant une large part dans les dépouilles du Turc, se montrait de plus en plus récalcitrante. Puis l'Assemblée nationale grecque, ouverte le 1er janvier 1822, avait voté le 13 janvier une constitution toute démocratique et proclamé le 27 l'indépendance absolue de la Grèce : or le tzar voulait bien défendre les Grecs, mais à la condition d'en faire des vassaux de la Russie, non un peuple libre. Cette dernière considération surtout le décida à accepter les bons offices de l'Autriche et de l'Angleterre, qu'il avait presque agréés depuis la fin de 1821. Aussitôt le prince de Metternich lui fit proposer (janvier-février 1822) d'ouvrir des conférences à Vienne en vue de la pacification de la Grèce et le tzar s'empressa d'accepter. L'Angleterre ne cacha pas, il est vrai, la surprise que lui causa cette nouvelle, car il n'était pas dans ses idées de soumettre l'existence de la Turquie aux décisions de la Sainte-Alliance; mais Metternich lui fit comprendre que les conférences ne seraient pas sérieuses, qu'il ne s'agissait que de faire traîner les choses en longueur, pour laisser au sultan le temps de réprimer l'insurrection des Grecs, et qu'alors, en présence du fait accompli, une entremise n'aurait plus aucune raison d'être. Grand partisan de l'absolutisme, il voulait, en effet, le défendre même contre la Russie; aussi, tout en ayant l'air de prendre à cœur les intérêts du tzar et de souscrire à ses désirs, il ne chercha qu'à l'amuser, à le berner, à le tromper, jusqu'au moment où il pourrait agir plus ouvertement.

Dès le mois de mars 1822, un envoyé russe, Tatistcheff, arriva à Vienne. Metternich eut soin de l'y retenir le plus longtemps possible. Sur ces entrefaites, l'Angleterre ayant obtenu, en avril-mai, du sultan une des satisfactions

Digitized by Google

que réclamait Alexandre Ier, celui-ci ravi se hâta de renvoyer Tatistcheff à Vienne, pour y entamer les négociations concernant les Grecs. Metternich, sous divers prétextes, retarda l'ouverture des conférences jusqu'au 28 juin ; puis, afin d'avoir l'air de désirer la pacification de la Grèce, de concert avec l'Angleterre, il sollicita officiellement la Porte d'envoyer un plénipotentiaire à Vienne, mais la fit inviter secrètement à n'en rien faire. Aussi les conférences languirent-elles les mois de juillet et d'août, pendant lesquels on attendit la réponse du sultan ; finalement celui-ci, ayant à la fin d'août réduit les insurgés grecs presque aux dernières extrémités, refusa catégoriquement les bons offices de l'Autriche et de l'Angleterre, à la grande joie de Metternich. Cependant on pouvait craindre que ce refus n'amenât un conflit entre la Russie et la Porte ; mais le czar avait un peu abandonné les Grecs et surtout il comprit qu'il ne pourrait pas encore exécuter ses desseins sur la Turquie. Aussi, quoique fort mécontent, il se contenta d'exiger, par une note du 26 septembre, certaines satisfactions de la Porte, pour le rétablissement de son ambassade à Constantinople.

L'Angleterre et l'Autriche, malgré leur attitude assez bizarre, qui ne répondait guère au rôle de pacificateurs qu'elles avaient assumé, empêchèrent donc pour le moment la guerre d'éclater entre la Russie et la Turquie. Le czar avait, il est vrai, de bonnes raisons pour ne pas désirer la guerre à l'heure actuelle, car il pouvait craindre une intervention des cours de Vienne et de Londres en faveur de la Turquie ; c'est pourquoi il se montra si conciliant en apparence pour le maintien de la paix. On le vit en effet au congrès de Vérone, quand, par deux notes nouvelles du 9 et du 27 novembre 1822, il se contenta de

Digitized by Google

signaler le mauvais vouloir de la Porte, qui ne lui donnait pas les satisfactions réclamées par la note du 26 septembre, et déclara s'en remettre, pour la solution de ses différends avec la Turquie, aux bons offices de l'Autriche et de l'Angleterre, qui naturellement se promirent de le jouer de leur mieux.

Cependant la question grecque, que Metternich avait empêché de faire résoudre amiablement à Vienne en juillet-août 1822, restait toujours une cause de conflit entre la Russie et la Porte ; car, si Alexandre Ier avait paru, au congrès de Vérone, être acquis aux idées absolutistes et avoir abandonné tout à fait les Grecs, il était revenu depuis à des idées libérales, sous l'influence de Capo d'Istria, qui, bien que retiré à Genève, l'entretenait dans ses mauvaises dispositions à l'égard de la Turquie et le ramenait à la cause hellénique. Il est vrai qu'au commencement de 1823, l'Angleterre avait fait espérer sa médiation aux Grecs ; mais elle voulait auparavant, de concert avec l'Autriche, aplanir toutes les difficultés entre la Russie et la Turquie pour le rétablissement des rapports diplomatiques entre ces deux États. Le czar, au contraire, ne voulait faire reparaître son ambassadeur à Constantinople, qu'après avoir obtenu publiquement de l'Europe le réglement de la question d'Orient. Aussi, après la guerre d'Espagne, il remit en avant l'idée d'une entente européenne sur la pacification de la Grèce et eut même, dans ce but, une entrevue à Czernowitz avec l'empereur d'Autriche (octobre 1823), pendant que son ministre, le comte de Nesselrode, en avait une avec Metternich, alors malade à Lemberg.

Le résultat de ces entrevues fut que l'Autriche et l'Angleterre continueraient à prêter leurs bons offices pour le

Digitized by Google

réglement des différends entre la Russie et la Porte et que les cinq grandes puissances se réuniraient en conférences, pour aviser aux moyens de pacifier la Grèce. Metternich, il est vrai, jouant toujours double jeu, espérait bien que l'ouverture de ces conférences serait retardée par le mauvais vouloir de l'Angleterre et qu'une fois commencées, elles traîneraient en longueur grâce à la même puissance : de cette manière le Sultan, qu'il poussait sournoisement à invoquer contre les Grecs l'appui du pacha d'Egypte, Méhémet-Ali, aurait le temps de réprimer la révolution en Grèce. Dès lors les conférences deviendraient inutiles et le chancelier d'Autriche pourrait même rendre la cour de Londres responsable de l'échec diplomatique des grandes puissances.

La question des conférences fut en effet longue à régler. L'Autriche et l'Angleterre continuaient à exiger, avant toute réunion de plénipotentiaires, le rétablissement de l'ambassade russe à Constantinople. Le czar crut faire assez en annonçant, en juin 1824, qu'il allait nommer l'ambassadeur et, déclarant peu après les conférences ouvertes, il demanda que les cinq grandes puissances imposassent à la Porte et à la Grèce, avec un armistice, leur médiation collective. Ce projet ne fut accepté qu'*ad referendum* ; aussi le czar, voyant qu'on voulait lui faire perdre encore beaucoup de temps, se décida à notifier officiellement le 28 août aux grandes puissances la nomination de son ambassadeur auprès de la Porte. Il espérait que l'Autriche et l'Angleterre lui tiendraient compte de cette concession ; mais le cabinet de Londres, qui se rapprochait de plus en plus du gouvernement de Nauplie, finit par dire en décembre que, s'étant assuré que ni la Turquie ni la Grèce n'accepteraient la médiation collective des

Digitized by Google

puissances, il ne voulait pas la leur imposer par la force et se tiendrait par conséquent à l'écart. Ce refus de concours, s'il irrita profondément Alexandre Ier, ennuya bien plus Metternich, qui ne vit plus de moyens pour rejeter sur l'Angleterre la responsabilité de l'échec des conférences : il fallut en effet laisser celles-ci s'ouvrir et elles eurent lieu à Saint-Pétersbourg du mois de février au mois d'avril 1825.

Disons tout de suite qu'elles n'aboutirent à aucun résultat. La Russie ayant proposé de nouveau d'offrir à la Turquie et à la Grèce, avec un armistice, une médiation collective et d'employer, en cas de refus, des mesures coercitives, la France, l'Autriche et la Prusse rejetèrent les mesures coercitives et, par le protocole du 7 avril 1825, s'engagèrent simplement avec la Russie : 1° à supplier la Porte d'accorder spontanément des satisfactions convenables à ses sujets révoltés; 2° en cas de refus, à lui proposer leur médiation. Le sultan, que les grands succès d'Ibrahim, fils de Méhémet-Ali, avaient enhardi, refusa naturellement toutes les offres des quatre cours (juin 1825) et répondit que ses sujets n'obtiendraient rien, avant d'avoir fait leur soumission sans réserve.

On pouvait croire dès lors que la cause des Grecs était perdue, quand l'Angleterre la sauva en menaçant le pacha de son intervention. Sur ces entrefaites Alexandre Ier, qui en avait assez de Metternich et de ses fourberies, demanda à l'Angleterre de résoudre à elle seule, par voie de médiation, l'affaire turco-grecque et la France, la Prusse et l'Autriche adressèrent peu après la même demande à la cour de Londres. Mais Canning hésitait, croyant qu'on voulait le compromettre; il fut tiré d'em-

Digitized by Google

barras par la mort du tzar, qui arriva le 1er décembre 1825 à Taganrog, après une courte maladie.

Nicolas Ier, frère et successeur d'Alexandre Ier, paraissait en effet résolu à terminer par les armes la querelle de la Russie avec la Porte ; aussi l'Angleterre, ne voulant pas que la Russie réglât à elle seule la question hellénique, se hâta d'envoyer Stratford-Canning en Turquie et elle dépêcha en même temps Wellington à Saint-Pétersbourg. Il est presque inutile de dire que le sultan rejeta de nouveau toute médiation d'un tiers entre lui et ses sujets révoltés. Quant au nouveau czar, il refusa tout net les bons offices de l'Angleterre pour terminer son différend avec la Turquie, et il adressa même un ultimatum à celle-ci le 17 mars 1826 ; mais il se décida à admettre sa médiation entre le gouvernement hellénique et la Porte et, par un protocole signé le 4 avril à Saint-Pétersbourg, il s'engagea à y coopérer de son mieux, sauf entente ultérieure sur les voies et moyens.

L'ultimatum russe ayant été accepté par le sultan et le traité d'Ackerman ayant donné toutes les satisfactions désirées au czar, celui-ci écrivit au cabinet de Saint-James que, si l'Angleterre et la Russie devaient, conformément à la convention du 4 avril, offrir leur médiation à la Turquie et à la Grèce, il fallait qu'elles fussent résolues à l'imposer au besoin par les armes et, Canning ayant été obligé d'accepter ce programme, il fut décidé entre les deux cours de Londres et de Saint-Pétersbourg (novembre 1826), que le protocole du 4 avril serait officiellement communiqué aux grandes Puissances et que, dans le cas où elles n'y adhéreraient pas, les conditions de la pacification, telles qu'il les réglait, n'en seraient pas moins maintenues et exécutées même par la force. L'Autriche et

Digitized by Google

la Prusse répondirent que les Puissances ne pouvaient offrir leur médiation, qui n'était réclamée que par des révoltés ; la France, au contraire, poussée par la Russie, qui ne voulait pas laisser l'influence de l'Angleterre prédominer en Grèce, adhéra non seulement au protocole, mais demanda même qu'il fût converti en un traité d'alliance entre l'Angleterre, la Russie et la France pour la pacification de l'Orient. Cette proposition fut acceptée en principe en janvier 1827 ; ce fut seulement quand le sultan, sommé de s'expliquer sur le protocole du 4 avril 1826, qui lui avait été notifié officiellement en mars 1827, eut repoussé avec arrogance en juin, sous l'influence des succès redoublés de ses armes, toute ingérence étrangère dans ses rapports avec ses sujets, que la triple alliance fut conclue.

Le traité fut signé à Londres le 6 juillet 1827 (1) : les Puissances Contractantes *devaient offrir* à la Porte-Ottomane leur médiation collective, dans la vue d'amener une réconciliation entre Elle et les Grecs, et proposer avant tout un armistice aux deux Parties contendantes (art. 1er) ; les autres articles établissaient un plan de pacification, qui devait être proposé à la Porte-Ottomane ; enfin un article additionnel et secret établissait des mesures propres à assurer la pacification, pour le cas où la Porte-Ottomane n'accepterait pas, dans le terme d'un mois, la médiation et l'armistice qui devaient lui être proposés. Le traité de Londres fut signifié à la Porte-Ottomane par une déclaration du 16 août 1827 et au gouvernement grec par une note du 30 août : celui-ci s'empressa d'y adhérer ; mais la Porte refusa de prendre connaissance de la déclaration et

(1) Voir de Clercq, t. III, p. 454 et s.

Digitized by Google

les alliés durent lui en adresser une seconde le 31 août, pour lui annoncer l'emploi des mesures coercitives. Cette menace ne rendit pas plus sage le sultan Mahmoud, qui ne voulut faire aucune concession, et un conflit parut dès lors inévitable entre les escadres alliées et la flotte turco-égyptienne.

Cependant Canning était mort le 8 août, après quelques jours de maladie, et cet événement avait rendu à Metternich l'espoir de détourner les gouvernements alliés de la question d'Orient. Espérant toujours éviter un conflit, il poussa même, au mois d'octobre, le Divan à demander la médiation de l'Autriche entre lui et les alliés, et, le Sultan ayant pris ce parti, il crut réellement qu'il allait régler à lui seul la question grecque. Mais la destruction de la flotte d'Ibrahim par les trois amiraux alliés, le 20 octobre, dans la rade de Navarin, dissipa bien vite ses illusions et il n'osa plus parler de médiation autrichienne, d'autant plus que Mahmoud devint plus intraitable que jamais et que, les ambassadeurs de France, d'Angleterre et de Russie ayant demandé leurs passeports, il appela, le 18 décembre, tous les Ottomans aux armes, en particulier contre la Russie, qu'il accusa d'avoir toujours fomenté la révolte dans son empire et de l'avoir trompé à Ackerman.

Dès lors, malgré les efforts de Metternich et ceux de Wellington, qui, depuis le 8 janvier 1828, était à la tête du cabinet anglais et n'avait aucune sympathie pour la Grèce, la guerre éclata entre la Russie et la Porte. La campagne de 1828 fut loin d'être décisive pour les Russes; mais celle de 1829 répara tout. D'ailleurs le czar, qui trouvait cette guerre fort ruineuse, demanda, au mois de juin 1829, à son beau-père, Frédéric-Guillaume III, roi de Prusse, d'offrir ses bons offices au Sultan : celui-ci les

Digitized by Google

rejeta d'abord; mais, quand il sut que l'armée russe était aux portes de Constantinople, il perdit la tête et demanda la paix. Le roi de Prusse dépêcha aussitôt de Royer vers le général russe, comte de Diebitsch, et ce fut par l'entremise de ce plénipotentiaire que fut signé, le 14 septembre 1829, le traité d'Andrinople.

A partir de ce moment la question grecque fut facile à résoudre, du moins par rapport à la Porte, qui vaincue ne pouvait plus faire de grosses objections. Les conférences qui avaient été tenues sur cette question, à Londres de juin à octobre 1827 et à Constantinople d'août à décembre de la même année, entre les plénipotentiaires de France, d'Angleterre et de Russie, avaient été reprises à Londres au mois de mars 1828 et n'avaient pas été interrompues depuis cette époque. Après le traité d'Andrinople, les plénipotentiaires proclamèrent l'indépendance de la Grèce et s'occupèrent de la délimitation du territoire du nouvel Etat.

On a pu se rendre compte, par cet historique de l'indépendance de la Grèce, que la médiation des grandes Puissances en cette affaire ne fut jamais qu'un mot et qu'elle tourna vite en intervention. Si en effet tout au début il ne fut rien imposé à la Porte, si les cabinets de Londres et de Vienne se contentèrent d'offrir leur médiation, Metternich, qui donnait toutes ses sympathies aux Turcs et détestait franchement les révoltés grecs, ne se faisait pas faute d'exciter en dessous le Sultan à ne faire aucune concession. Dans ces conditions les médiateurs ne pouvaient arriver à aucun résultat et, comme, après le traité de Londres entre la France, l'Angleterre et la Russie, le chancelier d'Autriche continua le même jeu vis-à-vis de la Porte, on comprend que les trois Puissances alliées,

Digitized by Google

en présence de l'inutilité de leurs efforts, durent intervenir, pour arrêter un conflit qui nuisait beaucoup au commerce européen et qui menaçait d'ailleurs de ne pas finir. Aussi, après Navarin, ne faut-il plus voir de médiateurs dans les plénipotentiaires de Londres : ceux-ci ne font plus de propositions à la Porte, ils prennent des décisions et les imposent au Sultan. D'ailleurs les bons offices que les cours de Vienne et de Londres interposèrent entre le czar Alexandre Ier et le sultan Mahmoud, ne mirent pas plus en relief la loyauté de Metternich : celui-ci, au lieu de se montrer impartial entre les contendants et de chercher à les contenter tous deux, ne mit ses soins qu'à favoriser le Sultan et à tromper et duper le Tsar.

VIIe Cas.

Différend entre l'Angleterre et les États-Unis (1831) (1).

Une contestation s'étant élevée entre l'Angleterre et les États-Unis pour une question de frontière entre le Canada et la république nord-américaine, les deux gouvernements avaient soumis ce différend à l'arbitrage du roi de Hollande. Celui-ci rendit, le 10 janvier 1831, une sentence dont il importe de remarquer la teneur. Il déclarait qu'il n'avait pu trouver dans les pièces qui lui avaient été soumises, des éléments propres à lui faire trancher la question et, ne pouvant se prononcer, il se bornait à proposer aux parties une ligne de frontière qui coupait en deux le

(1) Voir *Une nouvelle mission donnée aux arbitres dans les litiges internationaux,* par L. Renault, dans la *Rev. gén. de dr. int. public*, t. I, 1894, p. 45.

Digitized by Google

territoire contesté. Le roi de Hollande renonçait donc au rôle d'arbitre par suite de l'impossibilité où il se trouvait de remplir sa mission, et il prenait spontanément celui de médiateur, en suggérant une solution amiable du différend. Mais il va sans dire que dès lors les parties n'étaient plus liées par la sentence : ce fut en effet leur avis et elles rejetèrent la proposition du roi de Hollande. Elles ne réglèrent la question que plus tard, par une convention spéciale du 9 août 1842.

VIIIe Cas.

Convention entre la Russie et la Porte (1836) (1).

Le traité d'Andrinople, conclu le 14 septembre 1829 entre la Russie et la Turquie, avait eu pour résultat de réduire encore ce dernier pays, qui était écrasé depuis cette époque par les exigences du cabinet de Saint-Pétersbourg. Vers la fin de 1835, l'Angleterre, dont le crédit croissait chaque jour à Constantinople, offrit à Mahmoud sa médiation, pour lui faire obtenir quelque adoucissement aux clauses du traité d'Andrinople. Le sultan ayant accepté, lord Durham se rendit à Saint-Pétersbourg pour y porter les propositions de la cour de Londres. Sa démarche réussit pleinement et, en mars 1836, un arrangement fut conclu sous sa médiation entre la cour de Saint-Pétersbourg et le Divan : le czar remettait au sultan une partie de sa dette et, moyennant le payement du reste (30 millions de piastres), s'engageait à évacuer Silistrie dans le courant de l'année.

(1) Voir Lavisse et Rambaud, t. IX.

Digitized by Google

IXe Cas.

Différend entre la France et les États-Unis (1836) (1).

Une convention avait été conclue à Paris le 4 juillet 1831 entre la France et les États-Unis d'Amérique (2), pour régler d'une manière définitive les réclamations formées par les Gouvernements respectifs. Les États-Unis s'étaient engagés à payer à la France la somme de 25 millions (d'où le nom donné à la convention de « traité des 25 millions »); et le gouvernement français avait émis une lettre de change sur le gouvernement de Washington. Mais, quand cette lettre fut présentée à l'échéance, le Congrès américain, pour faire échec au ministère, refusa le crédit nécessaire à l'acquittement de la dette. Dès lors celle-ci ne put être payée et cela amena un désaccord entre les deux puissances contractantes. En 1836 l'Angleterre leur offrit sa médiation pour arranger le différend. Mais il ne fut donné aucune suite à sa demande; car, le ministère américain ayant changé, le Congrès vota les fonds au nouveau et les 25 millions furent payés.

Xe Cas.

Affaires de Belgique (1830-1839) (3).

La Révolution française de juillet 1830 eut son contrecoup dans plusieurs pays. La Belgique notamment, qui depuis longtemps était en désaccord avec le roi des Pays-

(1) Voir Calvo, 1re partie, liv. XIX, sect. II, t. III. — Lavisse et Rambaud, t. IX.

(2) Voir de Clercq, t. IV, p. 111 et s.

(3) Voir Debidour, 1re partie, ch. VIII, t. I.

Digitized by Google

Bas, Guillaume Ier, se souleva dès le 25 août. L'insurrection éclata avec tant de force, qu'en peu de jours elle fut maîtresse du terrain; et, le 27 septembre, les Belges se donnèrent un gouvernement provisoire, qui déclara, le 4 octobre, que les provinces de la Belgique constituaient un État indépendant et qu'un Congrès national serait convoqué. Le roi des Pays-Bas, voyant qu'il ne pourrait désormais avec ses seules forces venir à bout de la Belgique, réclama le secours des quatre grandes puissances qui en 1814 lui avaient assuré la possession de ce pays; mais cette aide lui fit défaut et il dut se contenter de la médiation des cinq grandes puissances, qui chargèrent leurs ambassadeurs à Londres de se réunir dans cette ville, pour y traiter en commun des affaires de Belgique.

La première conférence eut lieu le 4 novembre 1830, sous la présidence de lord Aberdeen, chef du Foreign Office: les plénipotentiaires firent une proposition d'armistice, qui devait être adressée simultanément au roi des Pays-Bas et au gouvernement provisoire de Bruxelles; elle fut communiquée au premier par l'intermédiaire de son ambassadeur, qui avait été invité à assister aux délibérations, et au second par deux commissaires, l'un Français, Bresson, l'autre Anglais, Cartwright, qui furent envoyés aussitôt en Belgique. L'armistice fut accepté bientôt par les deux parties.

Cependant les plénipotentiaires n'avaient pas l'air de vouloir s'en tenir au rôle de médiateurs et, dès le 20 décembre, on put constater qu'ils ne tarderaient pas à faire prévaloir leur volonté: c'est en effet dans la conférence de ce jour, qu'ils déclarèrent (1) que l'union de la Bel-

(1) De Clercq, t. III., p. 590.

Digitized by Google

gique à la Hollande n'était plus possible et « *qu'ils s'occuperaient* conséquemment de discuter et de concerter les nouveaux arrangements les plus propres à combiner l'indépendance future de la Belgique avec les stipulations des Traités, avec les intérêts et la sécurité des autres Puissances, et avec la conservation de l'équilibre européen ». Si, par ce protocole, la conférence de Londres ne se portait encore que comme médiatrice en vue de la séparation définitive de la Belgique et de la Hollande, il faut avouer qu'elle ne fut pas longue à aller plus loin.

Le 9 janvier 1831, elle commença par imposer aux deux parties la cessation complète des hostilités, en les menaçant de mesures coercitives, au cas où elles n'obéiraient pas ; puis, par les protocoles nos 11 et 12 des 20 et 27 janvier (1), elle fixa les frontières de la Belgique et de la Hollande, déclara la Belgique « Etat perpétuellement neutre » et mit à sa charge la moitié environ de la dette du royaume dissous. Toutes ces dispositions n'étaient plus des propositions, mais bien des décisions ; aussi, quoique le protocole n° 19 du 19 février 1831 dise (2) encore que « les Puissances, par le protocole du 27 janvier,..... se bornèrent à proposer..... des arrangements..... », que, « dans ces arrangements, la médiation des puissances sera toujours requise, » et que « les cinq puissances continueront d'employer leurs soins et leurs bons offices pour amener l'adoption réciproque et la mise à exécution des autres arrangements nécessités par la séparation de la Belgique d'avec la Hollande », il ne faut

(1) Voir de Clercq, t. IV, p. 1 à 11.
(2) Voir de Clercq, t. IV, p. 16 et 18.

Digitized by Google

pas se laisser arrêter par les mots et il faut avouer que la prétendue médiation s'était transformée en une véritable intervention.

Le traité conclu à Londres le 15 novembre 1831 (1) entre la France, la Belgique, l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie, pour la constitution du royaume de Belgique et la reconnaissance de son indépendance et de sa neutralité, fut imposé à la Belgique et à la Hollande: les Chambres belges ne se décidèrent à l'accepter qu'après bien des récriminations et Guillaume Ier n'y donna son adhésion que contraint et forcé le 14 mars 1838. Enfin le traité signé à Londres le 19 avril 1839 (2) et destiné à régler, d'une manière définitive, la séparation de la Belgique d'avec les Pays-Bas et les limites de leurs territoires respectifs, fut encore imposé au roi des Belges et au roi de Hollande et la question belge fut ainsi terminée.

On a pu se rendre compte de ce que fut la médiation des puissances dans les affaires de Belgique. Si, au début tout à fait, elles eurent l'air, en refusant leur aide au roi de Hollande, de ne vouloir être que des médiateurs, il faut avouer qu'elles ne conservèrent pas longtemps ce rôle et que, tout en continuant, il est vrai, à se donner à elles-mêmes le nom de médiateurs, elles changèrent bientôt leur médiation en intervention. On a vu en effet que les traités de 1831 et de 1839 furent imposés à la Belgique et à la Hollande.

(1) Voir de Clercq, t. IV. p. 146 et s.
(2) Voir de Clercq, t. IV, p. 470 et s.

Digitized by Google

XIe Cas.

Différend entre la France et la République Argentine (1838-1840) (1).

Le vice-consul de France à Buenos-Ayres, M. Roger, avait adressé, au commencement de 1838, au gouvernement argentin une série de réclamations en faveur des Français établis dans la république ; mais le dictateur Rosas avait refusé d'y satisfaire et Louis-Philippe avait envoyé au contre-amiral Leblanc, commandant en chef des forces navales françaises au Brésil et dans la Plata, l'ordre d'appuyer les réclamations de M. Roger. Cette mesure n'avait pas fait céder Rosas. Le rappel en Europe de M. Roger et la nomination en octobre 1838 de M. Buchet-Martigny comme consul général et chargé d'affaires de France à Buenos-Ayres ne changèrent pas la situation : bien plus, le nouveau consul l'aggrava plutôt.

Ce fut alors que M. Nicholson, commodore des États-Unis, offrit sa médiation pour régler le différend (1839). Rosas l'accepta et se montra prêt à traiter sur certaines bases qu'il indiqua ; mais Louis-Philippe la rejeta et, pour motiver son refus, fit répondre par M. Buchet-Martigny, que le commodore Nicholson n'avait pas agi au nom de son gouvernement et n'avait par suite aucun caractère officiel, et que d'ailleurs « la France, qui représentait dans cette occasion les principes de la civilisation et de la justice, ne pouvait traiter sur de pareilles bases avec un gouvernement qui méconnaissait à la fois le droit des gens et les lois de l'humanité. » Dès lors, on put croire

(1) Voir Calvo, 1re partie, liv. III, § 187, t. I, p. 324 à 327.

Digitized by Google

que la guerre allait éclater entre les deux États ; mais l'affaire se termina à l'amiable, d'une manière assez imprévue, par la convention conclue à Buenos-Ayres le 29 octobre 1840.

XIIe Cas.

Différend entre l'Angleterre et les Deux-Siciles (1840) (1).

En 1839, le roi des Deux-Siciles, Ferdinand II, concéda le monopole du soufre en Sicile à une compagnie de négociants français, MM. Taix, Aycard et Cie. Le gouvernement anglais, qui avait conclu en 1816 un traité de commerce avec la couronne de Naples, prétendit que la concession faite à une compagnie française était contraire à ce traité et en réclama l'abrogation. Le gouvernement napolitain refusa de faire droit à cette demande : le cabinet de Saint-James ayant fait aussitôt exercer des représailles dans le voisinage de Naples et Ferdinand II y ayant répondu en mettant l'embargo sur tous les navires anglais dans les ports du royaume, il était évident que la guerre ne pouvait tarder à éclater entre les deux États. La France prévint le conflit en offrant sa médiation aux parties contendantes (25 avril 1840). Celles-ci l'ayant acceptée, les représailles cessèrent des deux côtés ; puis le roi de Naples consentit à abroger la concession faite à la compagnie française et l'affaire fut ainsi terminée grâce à l'heureuse entremise de la France.

(1) Voir Travers Twiss, t. II, ch. I, nº 18, p. 32 et s.

Digitized by Google

XIIIe Cas.

Différend entre l'Espagne et le Maroc (1844) (1).

Depuis longtemps l'Espagne et le Maroc avaient des rapports assez tendus, par suite des attaques à main armée que les pirates marocains de la province de Rif se permettaient contre la place de Ceuta et que l'empereur du Maroc, Abd-er-Rahman, ne cherchait pas à empêcher, malgré les réclamations du gouvernement espagnol. En 1844, les incursions contre la place espagnole continuant sans relâche, l'Espagne prit une attitude menaçante, qui fit présager la guerre d'un moment à l'autre. Dans cet état de choses, la France et l'Angleterre offrirent à la cour de Madrid de soumettre à leur arbitrage son différend avec le Maroc : l'Espagne refusa, en disant que, la contestation n'offrant aucun point douteux, mais affectant seulement sa dignité et son honneur, elle ne pouvait la faire juger par des arbitres. Les cabinets de Paris et de Londres proposèrent alors leur médiation : elle fut acceptée de part et d'autre et elle rétablit pour quelque temps la bonne harmonie entre l'Espagne et le Maroc.

XIVe Cas.

Insurrection en Portugal (1846-1847) (2).

Une insurrection, dont le centre était à Oporto, éclata,

(1) Voir Calvo, 1re partie, liv. XIX, sect. II, § 1703, t. III, p. 430.
(2) Voir Lawrence, 2e partie, ch. I, XVI, t. II, p. 493 et s.

Digitized by Google

en mai 1846, dans tout le Portugal. Le gouvernement ne put en venir à bout et les insurgés annoncèrent l'intention de changer la dynastie. Dans cet état de choses, le gouvernement anglais, se fondant sur la convention signée à Londres le 2 avril 1834 entre la France, l'Espagne, la Grande-Bretagne et le Portugal (1), offrit en 1847 sa médiation à la reine de Portugal, Dona Maria da Gloria, et à la junte insurrectionnelle d'Oporto : suivant lui, en effet, cette convention avait trait à la succession au trône et les insurgés voulaient justement y toucher. La reine de Portugal accepta la médiation de l'Angleterre, mais la junte d'Oporto la refusa. Alors la cour de Londres, après avoir demandé leur assentiment à la France et à l'Espagne, signataires de la convention de 1834, se détermina à intervenir par la force et, en peu de temps, l'insurrection fut domptée.

XVe Cas.

Affaire du Sonderbund (1847) (2).

La Suisse était troublée depuis 1841 par la question religieuse, qui était venue se greffer sur la question politique. En septembre 1843, les cantons catholiques avaient conclu une alliance séparée sous le nom de « Sonderbund », pour résister aux cantons protestants, en général radicaux, et à partir de cette époque une lutte s'était engagée entre les deux partis. En 1847, les élections ayant amené à la Diète une majorité radicale, celle-ci se décida à agir énergiquement contre le Sonderbund et, le 20 juillet, elle lui enjoi-

(1) Voir de Clercq, t. IV, p. 262 et s.
(2) Voir Debidour, 1re partie, ch. XIII (VIII), t. I, p. 449 à 451.

Digitized by Google

gnit de se dissoudre. L'alliance catholique séparée refusa et dès lors la guerre ne tarda pas à éclater entre les cantons catholiques et le gouvernement fédéral (10 novembre).

Cependant les grandes puissances pensaient depuis quelque temps déjà aux affaires helvétiques. Au commencement de 1847, l'Angleterre avait proposé à la France et à l'Autriche d'offrir leur médiation à la Diète et au Sonderbund; mais les cabinets de Paris et de Vienne, qui n'avaient pas confiance dans l'impartialité de lord Palmerston, alors chef du Foreign Office, avaient rejeté sa proposition. Quand la guerre fut sur le point de s'engager en Suisse, lord Palmerston lança de nouveau l'idée de la médiation collective des cinq grandes puissances. Cette fois, la France et l'Autriche acceptèrent la proposition; la Prusse se joignit à elles et la Russie, au dire de ses ambassadeurs à Paris et à Londres, ne devait pas faire de difficultés pour donner son adhésion; mais, chose remarquable, ce fut l'Angleterre qui fit tout manquer.

Il faut dire en effet que lord Palmerston n'avait formulé sa proposition de médiation que pour gagner du temps; toutes ses sympathies étaient acquises à la Diète et son dessein consistait à faire traîner les négociations en longueur, pour permettre aux troupes fédérales de battre l'armée du Sonderbund et d'en finir avec les cantons catholiques. Il exécuta son programme on ne peut mieux : au projet de Guizot du 4 novembre, il répondit le 16 novembre par un contre-projet, qui donna lieu à de nouveaux pourparlers; finalement, le 26 novembre, l'on tomba à peu près d'accord, mais, à cette époque, le Sonderbund était battu sur tous les points. Aussi, quand le 30 novembre la France, l'Autriche et la Prusse adressèrent au gouvernement fédéral une note par laquelle elles

Digitized by Google

lui offraient leur médiation, celui-ci déclara qu'il ne l'acceptait pas et, quand les mêmes puissances invitèrent l'Angleterre à adhérer à leur note, lord Palmerston répondit que la question helvétique venait d'être résolue par la force et que la médiation des puissances n'aurait plus aucune raison d'être. Cette médiation aurait cependant encore eu sa raison d'être ; car, comme Guizot le fit remarquer, les puissances avaient garanti la constitution de la Suisse et elles pouvaient par suite imposer leur médiation pour le maintien de cette constitution. Mais les cabinets de Vienne et de Berlin, se voyant abandonnés par l'Angleterre, laissèrent là les affaires helvétiques. Dès lors, la France en fit autant et la Diète put, tout à son aise, dissoudre le Sonderbund et chasser les jésuites.

XVIe Cas.

Guerre entre l'Uruguay et la République Argentine (1839-1852) (1).

L'Uruguay avait déclaré la guerre à la République Argentine, le 11 mars 1839, à l'instigation de la France, qui avait contribué au renversement du général Oribe et au triomphe du général Rivera. D'abord victorieux, il avait, après la convention franco-argentine du 29 octobre 1840, été envahi par les troupes de Rosas et vu Montévidéo assiégé. En 1845, les hostilités duraient encore ; aussi la France et l'Angleterre, que le Brésil poussait, depuis 1844, à intervenir en faveur de l'Uruguay,

(1) Voir Calvo, 1re partie, liv. III, §§ 188 à 195, t. I, p. 327 à 336 — Lawrence, 2e partie, ch. I, VII, t. II. p. 330 et 331.

Digitized by Google

se décidèrent-elles à envoyer deux plénipotentiaires à Buenos-Aires, M. le baron Deffaudis et M. Ouseley.

Les cours de Paris et de Londres déclaraient vouloir seulement interposer leur médiation entre le général Rosas et Montévidéo ; mais les instructions qu'elles avaient données à leurs ministres ne pouvaient laisser de doute sur leurs intentions : outre en effet qu'elles montraient une très grande partialité à l'égard de l'Uruguay, elles contenaient l'ordre, au cas où les négociations ne réussiraient pas, de recourir au blocus des ports et à la saisie des navires de guerre ou de commerce. Ces mesures devaient être naturellement prises contre le gouvernement argentin et l'on peut penser que le gouvernement de Washington ne croyait guère au rôle de médiateurs de la France et de l'Angleterre et voyait bien au contraire que leur prétendue médiation déguisait une intervention contre Rosas, car à peine M. Ouseley, qui se présenta le premier à Buenos-Aires, fut-il arrivé, que le chargé d'affaires des États-Unis lui offrit ses bons offices pour l'amener à résoudre à l'amiable le différend entre l'Uruguay et la République Argentine. Le plénipotentiaire anglais crut devoir les refuser et bientôt après des mesures coercitives, venant justifier les craintes des États-Unis, étaient employées contre Rosas, qui n'avait pas voulu faire lever le blocus de Montévidéo.

Malgré ces mesures impossibles à justifier de la part de la France et de l'Angleterre, Rosas consentit à reprendre les négociations sous la médiation de M. de Mareuil, consul de France à Buenos-Aires : celui-ci prit sur lui de proposer un arrangement transactionnel, qui impliquait notamment le rétablissement dans la Bande Orientale du gouvernement d'Oribe, ancien allié et ami de Rosas, et

Digitized by Google

qui dès lors ne pouvait être accepté par les cabinets de Paris et de Londres. Il ne le fut pas en effet ; mais il eut pour résultat de faire cesser les mesures coercitives et de provoquer l'envoi à Buenos-Aires en 1846 d'un plénipotentiaire anglais, M. Hood, qui apporta à Rosas des propositions d'accommodement au nom de la France et de l'Angleterre.

Ce ministre ayant échoué dans sa mission, les cabinets de Paris et de Londres firent l'année suivante (1847) une troisième tentative pour amener un accommodement entre l'Uruguay et la République Argentine et envoyèrent dans ce but, à Buenos-Aires, le comte Walewski et lord Howden. Cette troisième mission ne réussit pas plus que les autres ; mais la France et l'Angleterre, voulant tenter encore une fois la chance, envoyèrent, en 1848, de nouveaux plénipotentiaires en Amérique, le baron Gros et M. Gore.

Ceux-ci ne purent amener non plus une entente entre les gouvernements de Buenos-Aires et de Montévidéo et dès lors l'Angleterre déclara sa médiation terminée. La France voulut essayer une dernière fois sa médiation et en confia l'exercice à l'amiral Leprédour, le nouveau commandant de l'escadre française à la Plata. Celui-ci échoua comme ses prédécesseurs et le gouvernement français se décida alors à se retirer.

Le conflit entre l'Uruguay et la République Argentine finit par être tranché par la coalition qui se forma, en mai 1851, contre le général Rosas, entre le Brésil, le Paraguay et le général Urquiza et qui, après avoir pacifié la Bande Orientale (octobre 1851), chassa le dictateur Rosas de Buenos-Aires (janvier 1852).

Digitized by Google

XVIIe Cas.

Insurrection dans les Deux-Siciles (1848-1849) (1).

Le mouvement révolutionnaire qui, en 1848, gagna de Paris presque toute l'Europe, s'abattit notamment en Italie, où une insurrection éclata dans le royaume de Naples contre Ferdinand II. Elle fut même assez violente en Sicile et le roi dut, en septembre 1848, envoyer des troupes contre les insurgés. Il allait en venir à bout, quand la France et l'Angleterre l'obligèrent à signer le 16 septembre un armistice avec le gouvernement révolutionnaire de Palerme. Au commencement de l'année suivante (1849), les mêmes puissances offrirent leur médiation aux deux partis en vue d'amener une entente et proposèrent d'entamer des négociations sur les bases offertes par le roi, à savoir un Parlement et des institutions politiques séparés; mais, les Siciliens ayant repoussé toute médiation, les cabinets de Paris et de Londres abandonnèrent leur cause et peu de temps après, en avril et mai, la Sicile fut mise à feu et à sang par les troupes napolitaines et reconquise.

XVIIIe Cas.

Insurrection de la Vénetie et de la Lombardie et guerre entre l'Autriche et la Sardaigne (1848-1849) (2).

Tandis que la Sicile s'insurgeait contre Ferdinand II, le

(1) Voir Debidour, 2e partie, ch. I, t. II.

(2) Voir A. Debidour, 2e partie, ch. I (III, VI, XIV, XVI, XVIII), t. II, p. 9 et 10, 16 à 18, 34, 36, 46.

Digitized by Google

nord de l'Italie se révoltait contre l'Autriche. Au mois de mars 1848, la Vénétie et la Lombardie se soulevèrent et appelèrent à leur aide le roi de Sardaigne, Charles-Albert. Celui-ci répondit à leur appel; dans une proclamation, il appela la nation italienne à l'indépendance et se mit à la tête de ses troupes. En un mois il réduisit l'Autriche à quelques places et la cour de Vienne vit un moment ses intérêts si compromis en Italie, qu'au commencement de mai elle invoqua les bons offices de l'Angleterre, en offrant de réunir les duchés de Parme et de Modène au royaume lombard-vénitien sous un vice-roi héréditaire, qui serait un prince de la maison d'Este, d'abandonner la Lombardie et de constituer la Vénétie en province autonome. Mais l'Angleterre, qui n'était pas fâchée de voir le Piémont se développer, répondit que les offres n'étaient pas suffisantes et, aidée de la France, elle fit tous ses efforts pour amener l'Autriche à résigner ses droits sur le royaume lombard-vénitien. Ferdinand Ier ne voulut jamais y consentir; mais, de son côté, Charles-Albert, encouragé par l'appui de la France et de l'Angleterre, repoussa les offres de l'Autriche et exigea l'entière évacuation de l'Italie.

Cependant, le sort des armes ayant tourné vers le milieu de juin et Charles-Albert ayant été complètement battu le 25 juillet à Custozza, l'Angleterre et la France s'empressèrent de venir à son secours, en offrant leur médiation aux belligérants. L'Autriche n'osa pas la décliner et les deux cours médiatrices entamèrent des négociations pour la paix, après avoir fait signer préalablement le 9 août un armistice à Ferdinand Ier et à Charles-Albert.

Toutefois ces négociations traînèrent en longueur, surtout quand l'archiduc François-Joseph fut monté sur le trône impérial (2 décembre 1848), après l'abdication de

Digitized by Google

Ferdinand Ier, et Charles-Albert, sous la pression des patriotes italiens exaspérés contre l'Autriche, qui ne voulait pas céder un pouce de territoire, fut obligé de dénoncer l'armistice le 12 mars 1849 et appela de nouveau toute l'Italie aux armes. Cette fois ses troupes ne tinrent pas longtemps devant l'armée autrichienne : elles furent mises en une telle déroute le 23 mars à Novare, que le roi de Sardaigne désespéra de relever sa cause et abdiqua le soir même en faveur de son fils aîné, Victor-Emmanuel II.

Aussitôt la France et l'Angleterre s'entremirent pour arrêter les hostilités : le 26 mars, elles firent signer, à grand'peine il est vrai, un armistice aux belligérants et, le 6 août, grâce à leur médiation, le nouveau roi de Sardaigne obtint de l'Autriche une paix relativement avantageuse.

XIXe Cas.

Affaire Pacifico (1847-1851) (1).

Le 4 avril 1847, un juif portugais, David Pacifico, avait eu sa maison pillée à Athènes. L'Angleterre, le regardant comme un de ses sujets, sous prétexte qu'il était né à Gibraltar, soutint la réclamation qu'il fit au gouvernement grec et une longue discussion s'engagea à ce sujet entre les deux Etats. Elle n'amena aucun résultat ; aussi, le 16 janvier 1850, lord Palmerston, trouvant qu'il avait fait tout son possible pour terminer l'affaire à l'amiable, adressa un ultimatum à la Grèce. Celle-ci, sans y opposer

(1) Voir Calvo, 1re partie, liv. XIX, sect. V, §§ 1814 à 1820, t. III, p. 522 et s.

Digitized by Google

un refus formel, crut devoir protester et aussitôt le chef du Foreign Office envoya l'ordre à l'escadre anglaise de bloquer les ports helléniques.

Ce fut alors que la France offrit aux deux gouvernements sa médiation, qui fut acceptée, et en confia l'exercice au baron Gros. Le gouvernement anglais fit à celui-ci des propositions si injustes et si humiliantes pour la Grèce, qu'il refusa de les communiquer. Sur ces entrefaites l'Angleterre reprit subitement les mesures coercitives contre la Grèce, sans plus se soucier de la puissance médiatrice. En apprenant cette nouvelle, le gouvernement français, froissé à juste titre dans sa dignité, rappela le 14 mai son ambassadeur de Londres. Cette mesure fit réfléchir Palmerston, qui vint à résipiscence en juin; dès lors, les négociations furent reprises à Athènes sous la médiation de la France et aboutirent en 1851.

On a pu remarquer l étrange conduite que l'Angleterre tint à l'égard de la France en cette affaire. Un médiateur a droit à la confiance des parties et, outre que celles-ci doivent l'avertir quand elles jugent à propos l'une ou l'autre de cesser les négociations, elles ne doivent les rompre que pour une raison sérieuse, quand elles s'aperçoivent qu'une entente est impossible. Dès lors rien n'autorisait l'Angleterre à reprendre tout à coup les mesures coercitives, alors que les négociations étaient à peine entamées, sous prétexte que ses propositions n'étaient pas acceptées; et l'on ne doit pas s'étonner que le prince Louis-Napoléon ait regardé cette manière d'agir comme une injure faite à son rôle de médiateur. Du reste la conduite de l'Angleterre fut sévèrement jugée par plusieurs puissances, notamment par la Russie, qui lui adressa de vives remontrances, et le cabinet Palmerston subit même,

Digitized by Google

à une majorité de trente-sept voix, un vote de blâme de la part de la Chambre des Lords.

XXe Cas.

Affaire des réfugiés lombards (1853) (1).

L'Autriche avait, en 1840, officiellement consenti à la naturalisation, en Piémont, de ses sujets lombards qui s'étaient réfugiés dans le royaume de Sardaigne, à l'avènement de Victor-Emmanuel II. En 1853, cependant, elle prétendit revenir sur son consentement et fit saisir les propriétés se trouvant sur le territoire lombard-vénitien et appartenant aux Lombards qui étaient domiciliés en Piémont ou qui même s'y étaient fait naturaliser. Le gouvernement sarde devait naturellement à son honneur de défendre les réfugiés lombards et un conflit aurait pu éclater à cette occasion entre François-Joseph et Victor-Emmanuel. L'Angleterre et la France le prévinrent, en offrant au roi de Sardaigne leurs bons offices en faveur des Lombards, et elles appuyèrent à Vienne les réclamations adressées par le Piémont à l'Autriche.

XXIe Cas.

Conférences de Vienne (1853-1854) (2).

La Russie n'avait pas renoncé à l'espoir de soumettre

(1) Voir Lawrence, 2e partie, ch. I, XIII, t. II, p. 474.

(2) Voir A. Debidour, 2e partie, ch. III (VIII à XV), t. II, p. 95 à 112. — De Clercq, t. VI, p. 400 à 411.

Digitized by Google

la Turquie à sa suzeraineté. Au commencement de 1853, elle crut l'occasion favorable pour exécuter son dessein et, le 5 mai, elle adressa à la Porte un ultimatum qui avait pour but de faire reconnaître le czar comme le protecteur légal de l'Église grecque dans tout l'empire ottoman, rôle que lui assuraient, disait-il, les traités de Kaïnardji et d'Andrinople. La soumission du sultan à cet ultimatum n'aurait eu pour conséquence rien moins que de faire passer douze ou quinze millions de ses sujets sous l'autorité du czar; aussi, vivement encouragé à la résistance par la France et l'Angleterre, Abdul-Medjid repoussa les prétentions de Nicolas Ier. Celui-ci déclara alors (31 mai) qu'il se croyait en droit de prendre ses garanties et qu'il ferait occuper les deux principautés de Moldavie et de Valachie.

A cette nouvelle, les gouvernements de Paris et de Londres, qui se rapprochaient de plus en plus l'un de l'autre, envoyèrent deux escadres à Bésika, c'est-à-dire à l'entrée des Dardanelles, pour secourir la Porte le cas échéant (1er-3 juin), et M. Drouyn de Lhuys, ministre des affaires étrangères de France, proposa, peu de jours après (10 juin), une conférence entre les cinq grandes cours européennes, pour mettre un terme à la crise orientale. Cette proposition n'empêcha pas la Russie de mettre la main, dès le commencement de juillet, sur la Moldavie et la Valachie.

Cependant l'Autriche, qui ne voulait contrarier ni la Russie ni la Turquie, écarta la conférence proposée par la France; mais, voulant empêcher la guerre, elle offrit sa médiation à Nicolas Ier, qui s'empressa de l'accepter pour ne pas déplaire à cet État, qu'il espérait entraîner de son côté. La Porte l'ayant aussi acceptée, le comte de Buol-

Digitized by Google

Schauenstein, président du conseil et ministre des affaires étrangères d'Autriche, réunit, le 24 juillet, les ambassadeurs des grandes puissances en conférence à Vienne, pour traiter en commun du conflit russo-turc. Toutefois cette conférence n'eut pas un caractère officiel, par la raison que l'Autriche seule avait fait agréer ses services; c'est par suite, à juste titre, que la Russie refusa d'y envoyer un plénipotentiaire et déclara ne pouvoir la reconnaître comme intermédiaire entre elle et la Turquie. Cependant elle consentit à ce que les plénipotentiaires de Vienne négociassent sur un projet de note conciliatoire, mais à la condition que ce projet, une fois arrêté, serait transmis par l'Autriche seule à Saint-Pétersbourg et à Constantinople.

La note fut prête le 1er août : elle n'était pas compromettante et laissait la place à des interprétations très diverses; aussi le tsar ne se fit pas prier et y adhéra dès le 3 août. La Porte l'accepta de son côté le 20 août; mais, à l'instigation de la France et de l'Angleterre, elle déclara en même temps, pour sauvegarder ses droits, qu'elle n'entendait nullement admettre l'ingérence de la Russie dans ses rapports avec ses sujets et que d'ailleurs ni le traité de Koutschouk-Kaïnardji ni aucun autre n'autorisaient les réclamations actuelles du czar. Ce fut cette déclaration qui fit tout manquer : Nicolas Ier, qui n'entendait pas renoncer à ses prétentions, révoqua aussitôt son adhésion à la note et publia, le 7 septembre, une contre-déclaration en opposition formelle avec les observations de la Turquie. Dès lors, l'exaltation fut portée à son comble à Constantinople et, malgré les efforts de l'Autriche pour conserver la paix, Abdul-Medjid déclara la guerre à la Russie le 4 octobre.

Digitized by Google

Cependant le czar ayant, le 30 octobre, annoncé qu'il acceptait la guerre, puisqu'on la lui déclarait, mais qu'il se bornerait pour le moment à se défendre, François-Joseph pensa qu'on pourrait peut-être encore arriver à un arrangement pacifique et il s'empressa de demander à la cour de Russie si elle accepterait de nouveau sa médiation, pour amener une réconciliation entre elle et la Porte. Nicolas Ier ayant donné une réponse affirmative, le comte de Buol-Schauenstein rouvrit la conférence de Vienne le 5 décembre ; mais cette fois les quatre Puissances représentées, la France, l'Autriche, l'Angleterre et la Prusse, résolurent d'offrir leur médiation collective aux deux parties belligérantes et elles adressèrent en même temps une note à la Sublime Porte, pour la prier de faire connaître les conditions auxquelles elle consentirait à négocier un traité de paix.

Le Sultan fit connaître ses conditions le 31 décembre et les plénipotentiaires réunis en conférence le 13 janvier 1854, les trouvant « conformes aux vœux de leurs Gouvernements et de nature à être communiquées au cabinet de Saint-Pétersbourg », chargèrent le représentant de l'Autriche de cette communication. Le czar, loin d'accepter les conditions du gouvernement ottoman, maintint ses exigences et il déclara d'ailleurs qu'il rejetait la médiation collective des Puissances : il ne consentait à traiter avec la Turquie que par une négociation directe ; il admettait bien que les Puissances aidassent la Porte de leurs conseils, mais il ne voyait pas pour cela l'utilité d'une conférence.

Les plénipotentiaires de Vienne se réunirent en conférence le 2 février, pour examiner les propositions de la Russie : ils ne les « jugèrent pas de nature à être transmises au Gouvernement de S. M. Impériale le Sultan ».

Digitized by Google

Le czar fit alors de nouvelles propositions ; mais elles étaient aussi peu acceptables que les précédentes et, le 5 mars, la conférence « *se reconnut* unanimement dans l'impossibilité d'y donner suite ».

Disons d'ailleurs qu'à cette époque la France et l'Angleterre avaient déjà adressé au czar un ultimatum (27 février), portant sommation d'évacuer immédiatement les Principautés et menace de guerre en cas de refus ; ces deux Puissances, voyant que leur médiation n'aboutissait à aucun résultat par suite des exigences du tsar, qui ne voulait céder en rien, allaient intervenir dans le conflit russo-turc en faveur de la Turquie. En effet, Nicolas Ier ayant refusé de répondre à la sommation anglo-française, qui lui fut notifiée le 19 mars, les cours de Paris et de Londres, qui avaient déjà, le 12 mars, contracté alliance avec la Turquie, déclarèrent la guerre à la Russie à la fin du même mois. Peu de jours après (9 avril), la conférence de Vienne se réunissait sur la demande des plénipotentiaires de la France et de la Grande-Bretagne et, après avoir constaté que « l'état de guerre, déjà déclaré entre la Russie et la Sublime-Porte, *existait* également de fait entre la Russie d'une part, et la France et la Grande-Bretagne de l'autre », elle proclamait les bases que la France, l'Autriche, la Grande-Bretagne et la Prusse s'engageaient à adopter uniquement, pour rétablir la paix entre la Russie et la Porte.

Là se termine la première série des conférences de Vienne. Nous ferons deux observations au sujet de l'attitude qu'y prirent les puissances. Et d'abord il faut remarquer que, si elles offrirent régulièrement leur médiation à la Russie, celle-ci la repoussa toujours formellement : dès lors, il ne pouvait être question d'aucune

Digitized by Google

sorte de médiation et les plénipotentiaires auraient dû se séparer. En continuant à tenir des conférences, ils ne purent plus se faire passer pour des médiateurs, ils intervinrent entre la Russie et la Porte. D'ailleurs, en admettant même que le czar eût accepté les services des quatre puissances, la conduite de celles-ci dans les négociations ne répondit pas au rôle assigné à des médiateurs : outre que deux d'entre elles, la France et l'Angleterre, s'étaient constituées les protectrices de la Turquie et ne cachaient pas leur hostilité à l'égard de la Russie, aucune, si ce n'est l'Autriche, ne fit de grands efforts pour amener les belligérants à se faire des concessions réciproques. Dans ces conditions, on ne pouvait guère en attendre, car, si la Russie s'entêtait, la Porte, qui se savait soutenue par les cours de Paris et de Londres et que celles-ci poussaient plutôt à n'en faire aucune, ne voulait pas céder non plus. Il n'était pas étonnant dès lors que les puissances ne fissent aucune proposition pouvant amener un arrangement : au contraire, ayant adopté les conditions de la Porte, elles ne s'en départirent pas et prétendirent les imposer à la Russie.

La seconde série des conférences de Vienne eut lieu du 15 mars au 4 juin 1855 ; mais ces conférences n'ont rien à faire avec la médiation, car les puissances qui y prirent part s'y présentèrent comme parties à la négociation.

XXIIe Cas.

Affaire de la principauté de Neuchâtel et de Valengin (1856-1857)(1).

La principauté de Neuchâtel et de Valengin, qui était

(1) Voir A. Debidour, 2e partie, ch. v, III, t. II, p. 167 à 169.

Digitized by Google

une propriété patrimoniale du roi de Prusse, avait été rattachée à la Suisse en 1815 et, tout en continuant à appartenir à se souverain, elle faisait partie depuis cette époque de la Confédération Helvétique. En 1848, les Neuchâtelois se donnèrent une constitution républicaine et démocratique, que la Diète de Berne reconnut : cela eut pour résultat de rendre illusoire la souveraineté du roi de Prusse et depuis lors, en effet, la principauté fut soustraite de fait à la domination prussienne.

En 1856, encouragé par l'exemple de Frédéric-Guillaume, qui avait toujours cherché à rétablir son autorité, mais qui n'avait pu encore y parvenir, le parti royaliste résolut de tenter un coup de main en sa faveur et de renverser le gouvernement républicain. Ce coup de main eut lieu le 3 septembre à Neuchâtel; mais il échoua complètement et quelques centaines d'insurgés, ayant été immédiatement arrêtés, furent traduits en justice par la Diète de Berne.

Dès que Frédéric-Guillaume apprit cette nouvelle, il réclama hautement la mise en liberté des prisonniers, comme étant ses sujets. Le gouvernement helvétique lui répondit qu'il ne ferait droit à sa demande, qu'à la condition qu'il renonçât lui-même formellement à tous ses droits sur Neuchâtel et Valengin; mais, comme le roi de Prusse de son côté refusa de s'engager à rien, avant d'avoir obtenu ce qu'il réclamait, l'incident menaça de tourner mal. Voyant cela, la France offrit ses bons offices aux deux parties, pour prévenir un conflit. Des négociations furent suivies pendant plusieurs semaines; mais, comme elles n'amenèrent aucun résultat, parce que des deux contendants ni l'un ni l'autre ne voulait céder le premier, la Prusse et la Suisse rappelèrent leurs ambassa-

Digitized by Google

deurs respectifs (décembre 1856) et firent leurs préparatifs de guerre.

Napoléon III, voulant à tout prix empêcher la guerre, pressa alors le gouvernement helvétique de céder le premier : il lui promit de faire tous ses efforts, pour que la principauté de Neuchâtel et de Valengin obtînt une complète indépendance, et, en présence de cette promesse, le conseil fédéral consentit, le 16 janvier 1857, à mettre en liberté les insurgés royalistes. Aussitôt les préparatifs de guerre furent interrompus de part et d'autre et Napoléon III réunit peu après à Paris une conférence composée des représentants des huit puissances signataires du traité de Vienne et de la Suisse, pour régler la question de la principauté de Neuchâtel et de Valengin. Les conférences durèrent du 5 mars au 26 mai 1857 et aboutirent à une convention, qui fut conclue le 26 mai entre les puissances : la principauté devenait exclusivement un canton suisse et le roi de Prusse renonçait à tous ses droits sur elle.

XXIIIe Cas.

Guerre entre la France et la Sardaigne, d'un côté, et l'Autriche, de l'autre (1859) (1).

On sait que Napoléon III, fortement épris du principe des nationalités, avait toujours rêvé de procurer l'émancipation à l'Italie. En 1856, ce rêve devint un dessein bien arrêté dans son esprit. S'il resta encore hésitant quelque temps, l'attentat d'Orsini, le 14 janvier 1858, le décida à agir et, la même année (20 juillet), il fixait avec le comte

(1) Voir A. Debidour, 2e partie, ch. v (VI, VII, X, XI) et vi (II), t. II, p. 174, 176, 184, 185 et 196.

Digitized by Google

de Cavour, venu tout exprès à Plombières, les bases d'un traité, d'après lesquelles la France devait aider la Sardaigne à expulser les Autrichiens de toute l'Italie.

A partir de ce moment, la France et la Sardaigne ne cherchèrent qu'à se faire déclarer la guerre par l'Autriche et, au mois de février 1859, on put bien croire qu'elle allait éclater. L'Angleterre la prévint en offrant ses bons offices aux cours de Paris et de Vienne. Celles-ci les acceptèrent : la première, parce qu'elle ne voulait pas mettre les torts de son côté; la seconde, parce qu'elle espérait par là entraîner la cour de Londres dans une alliance, car elle n'était pas disposée à céder. Lord Cowley, envoyé à Vienne avec l'assentiment de Napoléon III, en revint bientôt avec l'espoir que la paix ne serait pas troublée. Mais, juste à ce moment, le tzar Alexandre II lançait, à l'instigation de la France, l'idée d'un congrès entre les grandes puissances pour y résoudre la question italienne et Napoléon III s'empressait d'adhérer à cette proposition, convaincu qu'on ne pourrait rien résoudre et que la guerre était au bout. L'Autriche, en effet, outre qu'elle refusa absolument d'approuver le programme élaboré préalablement, déclara qu'elle n'admettrait pas le Piémont au congrès et prétendit lui imposer un désarmement immédiat. Dans ces conditions, il était évident que la guerre ne devait pas tarder à éclater : car, d'un côté, Napoléon III exigeait que la Sardaigne fît partie du congrès ; de l'autre, si Cavour consentait à désarmer, ce n'était qu'à la condition que toutes les puissances remissent simultanément leurs armées sur le pied de paix, comme l'avait proposé l'Angleterre. Le cabinet de Vienne ne voulut pas céder et finalement, le 23 avril 1859, il adressa au gouvernement sarde un ultimatum, par lequel il lui enjoignait, sous me-

Digitized by Google

nace de guerre, de désarmer immédiatement et lui laissait seulement trois jours pour répondre. Cavour envoya le 26 avril une réponse négative : la guerre devait en résulter et Napoléon III fit savoir aussitôt à l'Europe qu'il n'abandonnerait pas son allié injustement attaqué. A cette nouvelle, le gouvernement anglais envoya l'ordre à ses ambassadeurs à Paris et à Vienne d'offrir sa médiation à la France et à l'Autriche; mais il était trop tard : cette dernière puissance répondit qu'elle avait fait tout son possible pour conserver la paix, mais qu'au point où on en était arrivé, la guerre était devenue inévitable.

Les hostilités commencèrent en effet peu après. Les armées franco-sardes remportèrent de nombreuses victoires; mais, parallèlement à ces succès, la révolution que Napoléon III avait déchaînée en Italie, gagnait tout le centre de la péninsule et elle marchait si vite que, vers la fin de juin, l'empereur en était effrayé. En même temps l'Allemagne se montrait menaçante et un grand mécontentement se produisait en France. Aussi l'empereur pensa qu'il était temps de faire la paix et il invoqua, dans ce but, la médiation de l'Angleterre. Celle-ci se déroba et lui refusa son concours. Alors Napoléon III, voulant maintenant la paix à tout prix, la proposa directement à François-Joseph et, le 11 juillet 1859, les deux souverains signèrent les préliminaires de Villafranca. Le 10 novembre suivant, la paix fut conclue à Zurich entre les trois puissances belligérantes.

Digitized by Google

XXIVe Cas.

Insurrection dans les Deux-Siciles (1860-1861) (1).

La révolution qui, marchant à la suite de Napoléon III en 1859, renversait tous les gouvernements italiens, avait encore épargné le royaume des Deux-Siciles au commencement de 1860. Pourtant l'empereur des Français, qui comprenait qu'avec son régime absolutiste cette monarchie ne pouvait tarder à disparaître, faisait tous ses efforts depuis une année, pour que François II donnât une constitution à ses sujets et qu'il s'alliât avec Victor-Emmanuel. Il ne lui épargna à cet égard ni les avis ni les conseils; mais il n'obtint rien. Aussi la révolution finit-elle par éclater le 5 avril en Sicile et Garibaldi, accouru dès le mois de mai au secours des insurgés avec un corps expéditionnaire, se rendit maître avant la fin de juin de presque toute l'île.

François II, effrayé du succès de cette insurrection, n'avait pas tardé à recourir aux bons offices de Napoléon III, qu'il lui demandait dès le milieu de juin. Celui-ci ne lui dissimula pas qu'il faisait amende honorable un peu tard; il lui conseilla néanmoins ce qu'il lui avait toujours recommandé : donner une constitution à ses sujets et solliciter l'alliance de la Sardaigne. Cavour, sans vouloir se compromettre, ne refusa pas le traité d'alliance; mais, avant de le signer, il exigea que la constitution napolitaine fût en vigueur. François II en promulgua une le 30 juin; mais, ayant peu après, à l'instigation de son en-

(1) Voir A. Debidour, 2e partie, ch. VI (VI, VIII, XI), t. II, p. 214, 215, 226.

Digitized by Google

tourage intime, reculé à une date indéterminée les élections parlementaires, il se vit abandonné de tous et dès lors tout fut perdu pour lui. Garibaldi franchit le détroit de Messine le 8 août et, acclamé partout sur son passage, il entra à Naples le 7 septembre. François II avait quitté sa capitale la veille et, attaqué au mois d'octobre par l'armée piémontaise, il dut au mois de novembre se retirer dans Gaëte. Napoléon III essaya de l'y soutenir, en envoyant une escadre croiser devant le port pour empêcher le blocus de la place par mer; mais, l'Angleterre ayant exigé l'éloignement de l'escadre avec une grande insistance, Napoléon III avertit François II au mois de décembre qu'il ne pouvait plus rien faire pour lui, si ce n'est lui offrir ses bons offices en vue de lui ménager un accommodement avec Victor-Emmanuel. Il réussit à faire signer un armistice aux belligérants les 11 et 12 janvier 1861; mais aucun arrangement définitif ne put se faire. Aussi, le 19 janvier, date de l'expiration de l'armistice, Napoléon III rappela son escadre de Gaëte et la place capitula le 13 février suivant.

XXVe Cas.

Affaires du Mexique (1859-1861) (1).

Le Mexique était divisé depuis plusieurs années par des dissensions intestines, à la faveur desquelles un second gouvernement s'était établi à La Vera-Cruz avec M. Juarez en face du gouvernement central de Mexico, dirigé par le général Miramon. Il en était résulté un état de désordre,

(1) Voir Calvo, 1re partie, liv. III, §§ 196 à 203, t. I, p. 337 à 348.

Digitized by Google

dont se ressentaient beaucoup les étrangers ; car le général Miramon, n'exerçant plus le pouvoir sur tout le territoire mexicain, était impuissant à donner satisfaction aux réclamations des gouvernements européens en faveur de leurs nationaux. La France, la Grande-Bretagne et l'Espagne étaient notamment les puissances qui comptaient le plus de sujets au Mexique ; elles comprirent qu'elles n'obtiendraient quelque chose pour leurs nationaux, que quand le pays serait replacé sous un pouvoir unique, et elles pensèrent à aider à sa reconstitution.

Dans ce but, les cabinets de Paris et de Londres offrirent, en 1859, leur médiation aux deux partis : ceux-ci la refusèrent, bien qu'on se fût attaché à enlever aux propositions d'accommodement tout ce qui eût pu leur donner l'apparence d'une immixtion dans les affaires intérieures du pays. En 1860, les mêmes puissances firent une seconde tentative dans le même sens ; mais elle échoua également.

Dans ces conditions, la France et l'Angleterre songeaient à assurer directement elles-mêmes la protection de leurs nationaux, quand, à la fin de l'année 1860, le général Miramon fut renversé et le gouvernement de M. Juarez installé à Mexico. Dès lors, elles crurent qu'on allait faire droit à leurs réclamations et que tout irait bien désormais ; mais quelle ne fut pas leur stupéfaction, quand elles apprirent que Juarez avait fait voter le 17 juillet 1861 par le congrès une loi qui, en prononçant pour deux ans la suspension des conventions étrangères, déliait le gouvernement de ses engagements et réduisait à néant les garanties précédemment stipulées en faveur des États européens ! La France et l'Angleterre exigèrent le retrait de cette loi et, ne l'ayant pas obtenu, elles con-

Digitized by Google

clurent à Londres avec l'Espagne, le 31 octobre 1861, une convention, par laquelle ces trois puissances décidaient d'intervenir de concert au Mexique (1).

Un mois après la signature de ce traité, les trois puissances alliées, conformément à l'article 4, invitèrent les États-Unis à y accéder ; mais M. Seward, secrétaire d'État aux affaires étrangères, refusa nettement une alliance qui avait pour but d'intervenir dans les affaires intérieures d'un État : il répondit que l'affaire pouvait être parfaitement résolue à l'amiable et il offrit même la médiation de son gouvernement pour amener un accord qui rendrait l'intervention inutile. La France, l'Angleterre et l'Espagne repoussèrent ses propositions et l'expédition militaire suivit.

On sait quel en fut le résultat : le désaccord qui ne tarda pas à survenir entre les alliés et à la suite duquel l'Angleterre et l'Espagne se retirèrent, ce qui obligea la France à continuer seule l'intervention ; l'attitude de plus en plus menaçante des États-Unis à l'égard de la France, après l'élévation au trône impérial du Mexique de l'archiduc Maximilien d'Autriche ; finalement, le rappel des troupes françaises et peu après le dénouement tragique de Quérétaro.

XXVIe Cas.

Affaire du Trent (1861) (2).

Au moment où la guerre de Sécession éclata en Amé-

(1) Voir de Clercq, t. VIII, p. 318 à 323.
(2) Voir Calvo, 3e partie, liv. IV, §§ 2812 à 2821, t. V, p. 82 à 98.

Digitized by Google

rique, le gouvernement confédéré du Sud s'empressa d'envoyer des représentants, MM. Mason et Slidell, auprès des cours de Paris et de Londres, pour faire reconnaître l'indépendance de la confédération du Sud par les puissances européennes et pousser celles-ci à intervenir en sa faveur. Ces deux envoyés réussirent à franchir la ligne des croiseurs qui maintenaient le blocus établi par le gouvernement fédéral sur les côtes des États révoltés du Sud, et atteignirent l'île de Cuba sans encombre; mais leur arrivée à La Havane fut bientôt connue du gouvernement de Washington et celui-ci envoya un bâtiment, le *San-Jacinto*, se placer en croisière devant le port pour surveiller leurs mouvements. Peu de temps après, MM. Mason et Slidell s'étant embarqués sur le paquebot-poste anglais, le *Trent*, pour se rendre en Europe, le capitaine Wilkes, commandant du *San-Jacinto*, arrêta le navire anglais et s'empara des deux commissaires du Sud et de leurs secrétaires, MM. Mac-Ferland et Eustis, qui furent emmenés dans le port de Boston et emprisonnés dans le fort Warren (7 novembre 1861).

Aussitôt que cette nouvelle parvint en Angleterre, lord Russell, chef du Foreign Office, demanda des explications au gouvernement de Washington et exigea de lui une prompte réparation, notamment la libération des quatre personnes arrêtées (30 novembre). Il ne lui accordait qu'un délai de sept jours pour donner une réponse et, si cette réponse n'était pas donnée en temps utile ou s'il en était donné une qui ne fût pas conforme aux demandes de la cour de Londres, l'ambassadeur d'Angleterre avait ordre de quitter Washington (1).

(1) Voir *Archives diplomatiques*, année 1862, t. II, p. 100 à 102.

Digitized by Google

Dans cette situation qui pouvait fort bien amener la guerre, la France ne perdit pas de temps pour la conjurer. Dès le 3 décembre, M. Thouvenel, ministre des affaires étrangères, envoyait à M. Mercier, ambassadeur de France à Washington, une dépêche, dans laquelle il exposait l'opinion de son gouvernement sur l'affaire du *Trent* et conseillait le gouvernement fédéral sur la conduite qu'il devait tenir vis-à-vis de l'Angleterre. « En cet état de choses, disait-il, *le cabinet de Washington* n'a évidemment pas, selon nous, à hésiter sur la détermination à prendre. Lord Lyons est chargé de présenter les demandes de satisfaction que le gouvernement anglais est dans la nécessité de formuler... Le gouvernement fédéral s'inspirera d'un sentiment juste et élevé en déférant à ces demandes » (1). Peu de temps après, l'Autriche, la Prusse et la Russie imitaient la France et conseillaient également au gouvernement de Washington de donner à l'Angleterre les satisfactions demandées. « Sa Majesté le roi, écrivait notamment le 25 décembre le comte de Bernstorff, chancelier de Prusse, à M. de Gérolt, ministre à Washington (2), qui est animée des désirs les plus sincères pour le bien-être des États-Unis de l'Amérique du Nord, m'a donné l'ordre de plaider la cause de la paix, par l'entremise de votre Seigneurie, auprès du président Lincoln, avec toute l'énergie possible. Nous nous estimerions heureux si nous réussissions par ce moyen à contribuer à la solution pacifique d'un conflit d'où pourraient naître les plus grands dangers. »

(1) Voir *Archives diplomatiques*, année 1862, t. I, p. 87 à 89 et 273 à 275.

(2) *Archives diplomatiques*, année 1862, t. I, p. 100.

Digitized by Google

Toutes ces puissances réussirent, par leurs bons offices, à amener la solution amiable du conflit ; car, à la fin de décembre 1861, le gouvernement de Washington se décida à remettre MM. Mason et Slidell, Mac-Ferland et Eustis entre les mains de l'ambassadeur d'Angleterre, lord Lyons. Mais ce fut surtout aux bons offices de la France que fut due cette heureuse solution, comme en témoigne une dépêche du comte de Flahault, ambassadeur de France à Londres, à M. Thouvenel : « ..... ni le gouvernement ni la nation britannique, écrivait-il le 11 janvier 1862 (1), ne méconnaissent l'influence favorable au maintien de la paix qu'ont exercée sur le cabinet fédéral l'attitude du gouvernement de l'empereur et celle de son représentant à Washington. Le *Times* d'hier se faisait l'écho de l'opinion publique, à cet égard, dans un article des plus remarquables. Les principaux membres du cabinet, lord Russell et lord Palmerston entre autres, se sont empressés de reconnaître que l'opinion exprimée dans la dépêche de Votre Excellence à M. Mercier, en date du 3 décembre dernier, a puissamment contribué à amener le gouvernement de l'Union à rendre les prisonniers saisis à bord du *Trent*, et lord Lyons n'a pas manqué de rendre pleine justice, dans ses rapports tant officiels que particuliers, à la loyauté et à l'efficacité des bons offices de son collègue de France. »

(1) *Archives diplom.*, année 1862, t. I, p. 279.

Digitized by Google

XXVIIe Cas.

Guerre de Sécession (1861-1863) (1).

Quand en 1861 la guerre de Sécession éclata aux États-Unis, le gouverneur du Maryland proposa au gouvernement de Washington de faire appel à la médiation de l'Angleterre, dans le but de ramener le bon accord entre les deux partis qui divisaient la république. M. Seward, secrétaire d'État aux affaires étrangères, n'hésita pas à repousser cette proposition et il fit savoir en même temps aux puissances européennes que « le président n'*attendait* ni ne *désirait*, dans les circonstances présentes, aucune intervention ni aucune faveur de la part *d'aucun gouvernement* » et que, « quoi qu'il *fît* d'ailleurs, *il n'invoquerait* jamais ni *n'admettrait* aucune intervention ou influence étrangère dans cette querelle ou dans toute autre dans laquelle le gouvernement des États-Unis pourrait être engagé avec une partie quelconque du peuple américain (2) ».

C'est par suite de cette déclaration que l'Angleterre ne fit momentanément aucune tentative de médiation ; mais la France et la Russie ne se laissèrent pas arrêter et crurent devoir faire un effort en vue de maintenir l'Union américaine.

Dès le 16 mai 1861, M. Thouvenel, ministre des affaires étrangères de France, disait à M. Dayton, ambassadeur des États-Unis à Paris, « que l'Empereur s'était

(1) Voir Lawrence, 2e partie, ch. I, XIII, t. II, p. 475 à 484.
(2) *Archives diplom.*, année 1862, t. I, p. 337.

Digitized by Google

senti disposé à offrir ses bons offices; qu'il en avait été détourné par la crainte que son offre ne fût pas bien reçue, mais que, si l'occasion se présentait de le faire, il serait toujours prêt et heureux d'en profiter (1). » Le même jour, il écrivait à M. Mercier, ambassadeur de France à Washington, que l'Empereur emploierait ses bons offices avec la plus vive satisfaction, « s'ils venaient à être jugés utiles, dans le sens d'une conciliation entre les deux partis aujourd'hui en présence... S'il venait donc, continuait il, à se produire telles circonstances où l'intervention toute amicale de l'Empereur parût propre à amener un rapprochement entre les États du Sud et ceux du Nord, Sa Majesté se prêterait, avec le plus cordial empressement, à contribuer, dans la mesure de son influence, au raffermissement et au maintien de l'Union.

« Il ne s'agit pas, bien entendu, de saisir le cabinet de Washington d'une proposition de médiation. Ce n'est ni une ouverture ni même une insinuation que nous lui faisons. Nous tenons uniquement à ce qu'il n'ignore pas les sentiments de Sa Majesté » (2).

M. Seward, en répondant le 30 mai au cabinet de Paris, s'en tint à sa déclaration antérieure et exprima tous ses regrets de ne pouvoir admettre aucune sorte de médiation. « Ce gouvernement, disait-il (3), a été surtout profondément touché de la déclaration de Sa Majesté, qu'elle agirait volontiers comme médiatrice dans la guerre civile qui bouleverse malheureusement notre pays..... Une médiation ne pourrait modifier à aucun degré les devoirs

(1) *Archives diplom.*, année 1862, t. I, p. 340.
(2) *Archives diplom.*, année 1862, t. I, p. 270.
(3) *Archives diplom.*, année 1862, t. I, p. 345.

Digitized by Google

politiques et les convictions qui servent de guide au gouvernement; une intervention étrangère, même sous la forme amicale d'une médiation, produirait des complications nouvelles et préjudiciables. La cordialité de nos sentiments à l'égard de l'Empereur, et notre confiance dans sa sagesse et sa justice sont telles, que sa médiation serait acceptée, si toute intervention de cette nature n'était pas jugée inadmissible ». Il revint même une seconde fois sur cette idée : dans une dépêche du 8 juin à M. Dayton, il déclara de nouveau qu'une médiation était incompatible avec l'indépendance des Etats-Unis (1).

Cet échec de la France ne rebuta pas la Russie, qui voulut tenter à son tour une conciliation entre les Nordistes et les Sudistes. Dès le 10 juillet 1861, le prince Gortschakoff, chancelier de l'empire russe, laissait entendre au gouvernement de Washington que le czar Alexandre II se porterait avec plaisir comme médiateur entre les deux partis américains. M. Seward remercia la Russie de ses bons sentiments à l'égard des Etats-Unis ; mais il fit une réponse qui ne pouvait laisser aucun espoir au czar au sujet de ses avances (2).

Cependant la France n'avait pas perdu l'espoir de ramener le bon accord entre les Etats américains, car, le 12 juin 1862, M. Thouvenel écrivait encore à M. Mercier que, « si.... on jugeait que nos bons offices pussent être utilement interposés, nous les prêterions avec le plus sincère empressement et avec la conscience de servir tous les intérêts » (3). Néanmoins le gouvernement français,

(1) Voir *Archives diplom.*, année 1862, t. I, p. 347.
(2) Voir *Archives diplom.*, année 1861, t. IV, p. 145, 146, 147.
(3) *Archives diplom.*, année 1863, t. I, p. 278.

Digitized by Google

connaissant à ce sujet les idées du gouvernement de Washington, ne lui avait encore fait aucune offre formelle de médiation. Quand M. Drouyn de Lhuys eut remplacé M. Thouvenel aux affaires étrangères, le nouveau ministre résolut d'en faire une ; mais il voulut s'assurer auparavant le concours de l'Angleterre et de la Russie et, dans ce but, il adressa, le 30 octobre 1862, une circulaire aux ambassadeurs de France à Londres et à Saint-Pétersbourg. « L'Empereur a..... pensé, y était-il dit (1), qu'il y aurait lieu d'offrir aux belligérants le concours des bons offices des Puissances maritimes, et Sa Majesté m'a chargé d'en faire la proposition au gouvernement de Sa Majesté Britannique ainsi qu'à la Cour de Russie. Les trois Cabinets s'emploieraient tant à Washington qu'auprès des Etats Confédérés, afin d'amener une suspension d'armes de six mois, pendant laquelle tout acte de guerre, direct ou indirect, devrait provisoirement cesser sur mer comme sur terre et qui pourrait au besoin être prolongé ultérieurement.

« Ces ouvertures, je n'ai pas besoin de le dire,... n'impliqueraient de notre part aucun jugement sur l'origine ou l'issue du différend ni aucune pression sur les négociations qui s'engageraient, il faut l'espérer, à la faveur de l'armistice. Notre rôle consisterait uniquement à aplanir les obstacles et à n'intervenir que dans la mesure déterminée par les deux parties intéressées. Nous ne nous croirions point appelés, en un mot, à préjuger, mais à préparer la solution des difficultés qui se sont opposées jusqu'ici à un rapprochement entre les belligérants.

« L'accord des trois Cours, au surplus, ne répondrait-il

(1) *Archives diplom.*, année 1863, t. I, p. 289 et 290.

Digitized by Google

pas assez de leurs intentions? N'impliquerait-il pas à leur démarche un caractère évident d'impartialité? Agissant de concert, elles réuniraient les conditions les plus propres à inspirer la confiance: le Gouvernement de l'Empereur, par les traditions constantes de la politique française à l'égard des États-Unis; l'Angleterre, par la communauté des races; la Russie, par les témoignages d'amitié dont elle n'a cessé de donner des preuves au cabinet de Washington.

« Si l'événement ne devait pas justifier l'espoir des trois Puissances, et si l'ardeur de la lutte l'emportait sur la sagesse de leurs conseils, cette tentative n'en serait pas moins honorable pour elles. Elles auraient rempli un devoir d'humanité plus spécialement indiqué dans une guerre où la passion rend difficile aux deux adversaires tout essai direct de négociations. C'est la mission que le droit public asssigne aux neutres, en même temps qu'il leur prescrit une rigoureuse impartialité, et jamais ils n'auraient fait un plus noble usage de leur influence qu'en l'exerçant pour s'efforcer de mettre un terme à une lutte qui cause tant de souffrances et compromet de si grands intérêts dans le monde entier.

« Enfin, dussent-elles demeurer sans résultat immédiat, ces ouvertures ne resteraient peut-être pas entièrement inutiles, car elles pourraient encourager le mouvement des esprits vers les idées de conciliation, et contribuer ainsi à hâter le moment où le retour de la paix deviendrait possible. »

Malgré ces considérations, l'Angleterre et la Russie « *déclinèrent* une entente dont l'opportunité ne leur *paraissait* pas encore aussi bien démontrée qu'à *la France.* » Dès lors, le cabinet de Paris ne crut pas devoir prendre seul l'initiative d'une médiation; mais, dans la dépêche

Digitized by Google

qu'il envoyait le 18 novembre à M. Mercier pour lui annoncer les réponses des cabinets de Londres et de Saint-Pétersbourg, M. Drouyn de Lhuys prenait soin de faire remarquer qu'on ne devait pas induire de l'abstention de son gouvernement, qu'il avait changé d'avis sur les résultats à attendre de l'accord qu'il avait provoqué, qu'au contraire il regrettait que sa démarche fût restée infructueuse et qu' « il persistait à croire fermement que l'offre de bons offices collectifs eût préparé, dès à présent, aux États-Unis un moyen parfaitement acceptable de hâter le dénouement de la crise actuelle.

« C'est vous dire, Monsieur, ajoutait-il, que nous ne renonçons pas à la pensée de voir cette conviction entrer dans d'autres esprits, et que tout appel fait à nos sympathies et à notre sincère intention de faciliter, autant qu'il dépendra de nous, l'œuvre de paix que nous jugeons si désirable, nous trouvera prêts à y déférer. Une entente entre la France, la Grande-Bretagne et la Russie eût permis sans doute de formuler un plan, de combiner des propositions à soumettre en commun aux parties belligérantes : aujourd'hui, nous ne pourrions songer à prendre seuls et spontanément aucune initiative de ce genre. Mais il est bon que l'on sache, aux États-Unis, que nos dispositions n'ont pas varié et que ce ne serait pas vainement qu'on s'adresserait à nous, si nos bons offices semblaient pouvoir être utilement invoqués. Expliquez-vous-en donc franchement et de manière à bien faire comprendre à tout le monde, autour de vous, que le Gouvernement de l'Empereur sera toujours heureux de pouvoir contribuer à la pacification d'un peuple ami, à tout moment et dans quelques conditions que ce soit, ou isolément, ou, comme il le proposait, avec le concours de la Grande-Bretagne

Digitized by Google

et de la Russie, ou avec celui de toutes autres Puissances qu'on voudrait appeler à coopérer à cette œuvre d'humanité et de bonne politique » (1).

Le 23 novembre, dans une note adressée à M. Dayton, M. Drouyn de Lhuys exprimait les mêmes choses. « Vous savez, Monsieur, disait-il (2), quels sentiments *le* triste spectacle *de la guerre* a fait naître en nous. Vous connaissez la démarche qu'une profonde sympathie pour l'Amérique a inspirée au Gouvernement de l'Empereur, dans l'espérance de frayer les voies à la conciliation. Cette démarche, vous le savez aussi, ne devait et ne pouvait avoir lieu, dans la pensée de l'Empereur, qu'avec le consentement et le concours des deux parties belligérantes. Aujourd'hui, l'accueil fait à notre proposition par les cabinets de Londres et de Saint-Pétersbourg empêche que nous ne songions à y donner suite. Mais je puis, Monsieur, vous assurer que nos dispositions amicales n'ont pas changé. Si quelque jour les Américains, lassés de tourner leur valeur contre eux-mêmes, voulaient recourir à nous pour rechercher de concert les moyens de terminer ce conflit, ils nous retrouveraient toujours prêts, soit en nous associant à d'autres Puissances, soit isolément, à les aider de notre concours, et à témoigner par nos bons offices des sentiments qui n'ont cessé d'animer la France à leur égard. »

Malgré ces déclarations, le gouvernement de Washington continua à ne demander la médiation ni de la France, ni d'aucune autre puissance, et même, le 9 mars 1863, il porta à la connaissance des autres gouvernements des résolutions que le Congrès américain avait votées le 3 mars

(1) *Archives diplom.*, année 1863, t. I, p. 291 et 292.
(2) *Archives diplom.*, année 1863, t. I, p. 293.

Digitized by Google

et qui ne devaient pas le faire changer de sitôt de ligne de conduite.

« Attendu, disaient ces résolutions (1), qu'il résulte de la correspondance diplomatique soumise au congrès qu'une proposition, amicale dans sa forme, et ayant en vue une pacification au moyen d'une médiation étrangère, a été faite aux États-Unis par l'Empereur des Français et nettement refusée par le Président;

« Attendu que l'idée de médiation ou d'intervention sous une forme quelconque, peut être considérée par des Gouvernements étrangers comme praticable, et que ces Gouvernements, grâce à ces erreurs, peuvent être induits à des procédés qui tendraient à embarrasser les relations amicales qui existent actuellement entre eux et les États-Unis;

« Attendu aussi, qu'afin d'écarter pour l'avenir toute chance de malentendu sur ce sujet, et de garantir aux États-Unis l'absence complète de toute intervention étrangère, ce qui est l'un des droits principaux des États indépendants, il semble convenable que le congrès déclare ses convictions à cet égard.

« En conséquence :

« Il est arrêté (la Chambre des Représentants se trouvant d'accord) que, si, autrefois, les États-Unis ont pu rechercher et accepter la médiation ou arbitrage amical de Puissances étrangères, en vue de l'arrangement pacifique de questions *internationales*..... et que, si les États-Unis sont disposés à reconnaître le sentiment naturel et humain qui inspire à des Puissances étrangères le désir d'aider à mettre fin à des troubles *domestiques*,.....

(1) *Archives diplom.*, année 1863, t. IV, p. 58, 59 et 60.

Digitized by Google

cependant, et nonobstant ces considérations, le congrès ne peut pas hésiter à regarder toute proposition d'intervention étrangère dans la lutte actuelle comme d'autant plus déraisonnable et inadmissible qu'elle ne saurait être expliquée que par l'ignorance du véritable état de la question et du caractère réel de la guerre dans laquelle la République est engagée;

« Il est arrêté..... que, pendant la durée de cette lutte, sur laquelle de si grands intérêts reposent, toute proposition de la part d'une Puissance étrangère, quelque forme qu'elle puisse revêtir, ayant pour objet d'arrêter *les efforts des États-Unis pour vaincre la rébellion par la force*, est précisément, en raison de son influence, un encouragement pour la rébellion et ses prétentions déclarées; que, par ce motif, elle n'est propre qu'à prolonger et envenimer le conflit, à augmenter l'effusion de sang et les charges du trésor, et à reculer le jour de la paix, si vivement désiré ; que, dans cette conviction, et dans la pensée que toute proposition de cette nature, quoique faite à bonne intention, est contraire aux intérêts nationaux, le congrès sera obligé de regarder toute tentative ultérieure, faite dans le même sens, comme un acte malveillant contre lequel il s'élève vivement..... »

Conformément à ces résolutions, la France n'essaya plus de faire accepter sa médiation aux États-Unis et laissa les belligérants continuer une lutte, dont le gouvernement fédéral devait finir par sortir victorieux.

Digitized by Google

XXVIIIe Cas.

Affaire des duchés danois (1848-1852 *et* 1860 1863) (1).

Les Allemands, en 1848, avaient déjà des vues sur les duchés danois de Sleswig et de Holstein, qu'ils considéraient comme devant appartenir à l'Allemagne. Aussi, quand le duc d'Augustenbourg, qui se regardait comme le futur héritier des duchés, s'en fut fait nommer lieutenant (24 mars 1848), après y avoir provoqué un soulèvement, et qu'il fit appel au roi de Prusse, Frédéric-Guillaume, celui-ci n'hésita pas et envahit sans déclaration de guerre les duchés danois, dont il s'empara en peu de temps.

Cependant le roi de Danemark, Frédéric VII, étant trop faible pour résister à la Prusse, n'avait pas tardé à faire appel aux États qui, en 1720, avaient garanti au Danemark la possession du Sleswig et du Holstein. La Suède et l'Angleterre avaient répondu les premières et, dès le mois de mai, s'étaient entremises pour faire évacuer le Jutland à la Prusse. La Russie se joignit bientôt à elles et, le 2 juillet, ces trois puissances firent signer un armistice aux deux belligérants. Il faut dire, il est vrai, que le roi de Prusse eut la main forcée pour la conclusion de cet armistice, car les puissances médiatrices ne cachaient pas leur partialité pour le Danemark; aussi le fit-il rejeter par le parlement de Francfort. Mais, la France ayant joint peu après sa médiation à celle de la Suède, de l'Angleterre et de la Russie et l'Autriche soutenant secrètement

(1) Voir A. Debidour, 2e partie, ch. I (IV, VIII, XV, XVII), VI (VII, X, XI), VII (VI, VIII, IX, XI, XII), t. II, p. 12, 20, 36, 42, 213, 223, 227, 249, 258, 261, 264, 268.

Digitized by Google

les médiateurs, Frédéric-Guillaume dut signer à Malmoe, le 26 août, un second armistice, qui devait durer sept mois et qui était manifestement favorable au Danemark : le parlement de Francfort, après l'avoir rejeté le 5 septembre, dut le ratifier le 16.

A la suite de cet arrangement, des négociations eurent lieu entre la Prusse et le Danemark, mais elles n'amenèrent aucun résultat, car la première puissance réclamait absolument le Sleswig et le Holstein et la seconde, qui se savait moralement soutenue par la Suède, l'Angleterre, la France et la Russie, ne voulait rien céder. Dans ces conditions, l'armistice fut dénoncé le 26 février 1849 par Frédéric VII et les hostilités reprirent le 3 avril.

Cette fois les Prussiens furent battus; aussi, sur les instances des quatre cours médiatrices, Frédéric-Guillaume consentit, le 10 juillet, à conclure des préliminaires de paix et à signer un nouvel armistice avec le roi de Danemark, et il fut entendu que les négociations pour la paix seraient ouvertes à Berlin sous la médiation de l'Angleterre et qu'une conférence se tiendrait à Londres, au sujet de la question de la succession danoise, entre l'Autriche, le Danemark, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse, la Russie et la Suède.

Les négociations de paix furent entamées ; mais elles n'avançaient pas vite, car le roi de Prusse faisait tout son possible pour en empêcher la conclusion. Bien plus, ne pouvant reprendre les hostilités, puisque l'armistice de 1849 avait été renouvelé plusieurs fois, il favorisait presque ouvertement les intrigues et les armements de la lieutenance dans les duchés danois. L'Autriche, la France, la Grande-Bretagne et la Russie finirent par perdre patience et menacèrent d'intervenir; Frédéric-Guillaume

Digitized by Google

comprit qu'il fallait se soumettre et, le 2 juillet 1850, il conclut à Berlin, tant en son nom qu'en celui de la Confédération germanique, avec Frédéric VII, un traité de paix, qui fut ratifié par la diète de Francfort.

Deux jours après (4 juillet), la conférence qui venait de se réunir à Londres, signait un projet de protocole (1), par lequel les puissances réunies, « considérant que le maintien de l'intégrité de la Monarchie Danoise, lié aux intérêts généraux de l'équilibre Européen, *était* d'une haute importance pour la conservation de la paix », exprimaient « le désir unanime... que l'état des possessions actuellement réunies sous la Couronne de Danemark *fût* maintenu dans son intégrité », et ce projet était adopté le 2 août suivant par les puissances réunies à Londres, excepté la Prusse. Celle-ci, en effet, ne désespérait pas de pouvoir reprendre bientôt les duchés danois et elle avait, dès la fin de juillet, poussé la lieutenance, malgré le traité du 2 juillet, à rouvrir les hostilités; mais, contrainte par l'Autriche d'exécuter le traité, elle dut aider au désarmement de la lieutenance des duchés, en janvier 1851, et, au risque de voir les autres puissances se passer d'elle, elle se résigna à signer, le 8 mai 1852, avec la France, le Danemark, l'Autriche, la Russie, l'Angleterre et la Suède, le traité de Londres qui, en garantissant la succession des États de Frédéric VII au prince Christian de Sleswig-Holstein-Sonderbourg-Glücksbourg, «*reconnaissait* comme permanent le principe de l'intégrité de la Monarchie Danoise » (2).

Cet échec ne rebuta pas la Prusse, qui n'attendit qu'une

(1) Voir de Clercq, t. VI, p. 23 à 25.
(2) De Clercq, t. VI, p. 182.

Digitized by Google

nouvelle occasion pour mettre son projet à exécution En 1860, elle crut le moment venu. Le roi de Danemark avait aboli la constitution commune de 1855 pour le Holstein et le Lauenbourg et depuis il n'avait pas exécuté les décisions de la diète germanique touchant le régime constitutionnel de ces duchés. Aussi Frédéric-Guillaume fit adresser, le 8 mars 1860, par la diète germanique à Frédéric VII, sommation de soumettre désormais aux États particuliers du Holstein et du Lauenbourg les lois relatives aux affaires communes. Le roi de Danemark n'était pas disposé à se soumettre à cette sommation et la Prusse paraissait bien décidée à l'y contraindre au besoin par la force. Sur ces entrefaites, l'Angleterre offrit sa médiation aux deux parties pour les amener à un accommodement (septembre 1860). Celles-ci l'acceptèrent et, peu après (octobre), le gouvernement anglais transmit à Berlin les propositions danoises ; mais la Prusse rejeta celles-ci, en disant que les affaires du Holstein et du Lauenbourg ne pouvaient être réglées que conformément à l'arrêté diétal du 8 mars 1860, et dès lors on ne put arriver à aucun arrangement.

D'ailleurs, le 2 janvier 1861, Guillaume Ier montait sur le trône de Prusse et le nouveau roi était encore moins décidé que son prédécesseur à céder. Aussi, dès le 7 février, la diète germanique sommait, à son instigation, Frédéric VII de se conformer à son arrêté du 8 mars 1860, sous peine d'exécution militaire (1). Le roi de Danemark finit par céder et, le 30 mars 1863, il donna au Holstein et au Lauenbourg une constitution qui les rendait au-

(1) Voir *Archives diplom.*, année 1861, t. I, p. 334 à 338, 403 à 409, 418 à 423.

Digitized by Google

tonomes; mais la Prusse voulait une constitution commune et, le 9 juillet, elle fit mettre par la diète germanique le gouvernement de Copenhague en demeure de se soumettre, sous peine d'y être contraint. L'Angleterre, voyant que l'affaire allait mal, offrit de nouveau sa médiation (octobre) : le roi de Prusse lui fit d'abord espérer qu'elle serait acceptée; puis il eut soin de s'entendre à cet égard avec la diète germanique et, au commencement de novembre, il annonça au cabinet de Saint-James que celle ci repoussait toute sorte de médiation.

On sait comment l'affaire se termina: comment la Prusse et l'Autriche, réunies pour la circonstance, se jetèrent successivement sur le Lauenbourg, le Holstein et le Sleswig; comment la Russie assista indifférente à cette spoliation; comment enfin l'Angleterre, qui ne voulut pas accepter les conditions que la France mettait à son intervention, fut obligée de considérer cette injuste agression en spectatrice impuissante et de laisser commettre un acte qu'elle ne pouvait pas empêcher.

XXIXe Cas.

Différend entre l'Angleterre et le Brésil (1863-1865) (1).

A la suite du naufrage d'un navire de commerce anglais sur les côtes du Brésil, en juin 1861, l'Angleterre avait demandé une indemnité pécuniaire au gouvernement brésilien, sous prétexte que des sujets brésiliens avaient pillé le navire naufragé et même assassiné quatre matelots. Don Pedro avait repoussé cette réclamation, en

(1) Voir Calvo, 1re partie, liv. XIX, sect. V, § 1821, t. III, p. 526 et s.

Digitized by Google

disant que les allégations de l'Angleterre étaient au moins hasardées, et, en présence de son refus, le cabinet de Saint-James avait fait saisir cinq navires de commerce brésiliens dans les eaux territoriales de l'empire (janvier 1863). Dès lors le cabinet de Rio-de-Janeiro avait dû céder et il avait payé, le 26 février, une indemnité de 3.200 livres sterling; mais il avait demandé, le 5 mai suivant, que l'Angleterre déclarât qu'elle regrettait les représailles accomplies dans les eaux territoriales du Brésil, et qu'elle payât une indemnité pour la saisie illégale des cinq navires de commerce. Lord Russell n'ayant pas fait à cette note une réponse satisfaisante, l'ambassadeur du Brésil, avait demandé ses passeports et les relations diplomatiques avaient été rompues le 28 mai entre les deux États. Cette rupture dura environ deux ans ; elle ne cessa qu'en septembre 1865. A cette époque, le roi de Portugal offrit sa médiation aux deux gouvernements et il rétablit heureusement les bons rapports entre eux.

XXXe Cas.

Guerre entre l'Autriche et la Prusse (1866) (1).

Après la conquête, en 1864, du Sleswig, du Holstein et du Lauenbourg par la Prusse et l'Autriche, la question des duchés danois était encore loin d'être terminée : il s'agissait, en effet, de savoir ce que deviendraient ces duchés, ce qu'allaient faire à leur égard les cabinets de Vienne et de Berlin. Or, c'était là une question grosse d'orages; car, si l'Autriche consentait, pour empêcher la

(1) Voir A. Debidour, 2e partie, ch. VIII (X,XI. XII). t. II, p. 300 à 312.

Digitized by Google

Prusse de se les approprier tous, à ce qu'ils fissent partie de la Confédération germanique sous la souveraineté du duc d'Augustenbourg, la Prusse, qui méditait depuis longtemps d'en faire des provinces prussiennes, devait manœuvrer de manière à faire échouer la combinaison autrichienne et à faire aboutir la sienne. Pour cela, elle ne vit pas de meilleur moyen que la guerre : elle fit donc tous ses efforts pour la provoquer et elle s'assura dans cette éventualité, par un traité conclu à Berlin le 8 avril 1866, l'alliance de l'Italie, qui pourrait utilement faire diversion du côté de la Vénitie, quand elle-même aurait pris l'offensive contre l'Autriche. En somme, la campagne contre la cour de Vienne fut menée vivement et, au commencement de mai 1866, celle-ci était tellement poussée à bout, que la guerre paraissait ne plus pouvoir être reculée.

Elle le fut pourtant grâce à l'empereur Napoléon III, qui, pour empêcher que la paix ne fût troublée, proposa à ce moment à l'Europe la réunion d'un Congrès, où l'on étudierait « la question des duchés de l'Elbe, celle du différend italien, enfin la question des réformes à apporter au pacte fédéral de l'Allemagne, en tant que ces réformes pourraient intéresser l'équilibre européen ». L'idée d'un congrès fut acceptée ; mais il ne put être réuni, car les puissances ne purent s'entendre, même sur les bases du programme proposé par la France : aussi, le 7 juin, le gouvernement français fit savoir qu'il renonçait à le convoquer.

Dès lors, la guerre ne pouvait tarder à éclater et, en effet, le lendemain 8 juin, la Prusse faisait entrer ses troupes dans le Holstein, qui avait été attribué provisoirement à l'Autriche par la convention de Gastein, du 14 août 1865. Les hostilités furent rapidement menées par

Digitized by Google

la cour de Berlin et, le 3 juillet 1866, l'armée autrichienne était écrasée à Sadowa. Cette retentissante défaite jeta François-Joseph dans la consternation. D'ailleurs, Victor-Emmanuel l'avait attaqué en Vénitie, aussitôt que Guillaume Ier était entré en Bohême ; aussi, se voyant alors dans une situation très grave et craignant pour sa capitale, il se tourna sans tarder vers Napoléon III et, dès le 4 juillet, implora son intervention : il remettait entre ses mains la Vénitie, pour qu'elle fût retrocédée à Victor-Emmanuel, et il lui demandait en retour d'imposer à l'Italie la paix et à la Prusse un armistice.

Mal conseillé, l'empereur n'osa pas intervenir : il se contenta d'offrir ses bons offices aux puissances belligérantes et leur proposa un armistice (5 juillet). La Prusse, qui n'était pas fâchée de pouvoir pousser jusqu'au bout ses avantages, répondit qu'elle ne rejetait pas les bons offices de la France, mais qu'elle ne pouvait suspendre les hostilités sans l'Italie, car elle était liée avec cette puissance par un traité. De son côté l'Italie, poussée par la Prusse, fit la même réponse et les choses en restèrent là un certain temps, pendant lequel Napoléon III se demandait, sans pouvoir se décider, s'il interviendrait ou s'il s'en tiendrait aux bons offices : temps précieux, que la Prusse mettait merveilleusement à profit et pendant lequel M. Benedetti, notre ambassadeur à Berlin, qui avait rejoint M. de Bismarck en Moravie, restait sans instructions précises, si ce n'est qu'il devait recommander les bons offices de la France. Ce fut seulement le 14 juillet, que l'empereur opta définitivement pour les bons offices et qu'il proposa des préliminaires de paix aux parties belligérantes. La Prusse et l'Autriche les acceptèrent et, dès le 22 juillet, elles signèrent une suspension d'armes,

Digitized by Google

qui fut suivie, le 26 juillet, des préliminaires de Nikolsbourg.

La France ne prit pas part à ces préliminaires, pas plus qu'au traité qui fut conclu à Prague le 23 août. Elle exerça donc de bons offices au vrai sens des mots : elle se borna à rapprocher les belligérants et, quand elle eut préparé un terrain d'entente, alors qu'elle eût pu devenir médiatrice, elle se retira et laissa les parties poursuivre seules les négociations. L'Italie fit aussi la paix directement avec l'Autriche : elle en signa les préliminaires le 10 août et conclut le traité définitif le 3 octobre.

XXXIe Cas.

Affaire du Luxembourg (1867) (1).

Au moment où la Prusse se préparait à attaquer l'Autriche, M. de Bismarck, pour obtenir la neutralité bienveillante de la France pendant la guerre, lui fit espérer certaines compensations. Il fut alors question d'abord de la Bavière rhénane et de la Hesse rhénane, puis de la Belgique, enfin du Luxembourg, et, après la paix de Prague, Napoléon III se mit en devoir d'annexer le Luxembourg. Mais il avait compté sans le ministre prussien, dont le désir était qu'il n'obtînt rien du tout et qui manœuvra de manière à le mettre dans la nécessité de renoncer à ce pays.

En effet, au moment où, à la suite de négociations avec le roi des Pays-Bas, la France allait annexer le Luxem-

(1) Voir *Souvenirs diplomatiques. L'affaire du Luxembourg ; le Prélude de la guerre de 1870*, par G. Rothan.

Digitized by Google

bourg, M. de Bismarck se fit interpeller sur cette question au Reichstag par M. de Bennigsen et fit échouer ainsi tout le plan français (1er avril 1867). Napoléon III, joué et bafoué par la Prusse, eut le plus grand désir de lui déclarer la guerre, pour ne pas avoir l'air de reculer devant ses menaces; mais, comprenant que la France n'était pas alors en état de soutenir la lutte avec succès, il se résigna à adopter une combinaison, qui, tout en sauvant son honneur, lui permettait de sortir de l'impasse où il s'était laissé acculer.

La Prusse entretenait des troupes dans la place de Luxembourg et elle prétendait tenir ce droit des traités de 1815 et de 1856 : or il était évident que ces traités ne le lui avaient pas conféré. En tous cas, les puissances signataires du traité du 19 avril 1839, qui avait créé le royaume de Belgique, étaient toute désignées pour donner leur avis à ce sujet. M. de Moustier, ministre des affaires étrangères, suggéra donc à l'empereur l'idée de laisser en suspens le traité de cession du Luxembourg, mais en même temps de réclamer l'évacuation de la place par les troupes prussiennes et de convier les puissances signataires du traité de 1839 à se réunir en conférence à Londres dans le plus bref délai, pour examiner la légitimité des titres qu'invoquait la Prusse au droit de garnison (15 avril).

Cette nouvelle attitude de la France ne suffisait pas à elle seule à écarter la guerre ; car, d'un côté, le parti militaire allemand y poussait de toutes ses forces et, de l'autre, le gouvernement prussien non seulement contestait la cession du Luxembourg, mais aussi refusait énergiquement de faire sortir ses troupes de la citadelle. Il fallait pour cela que la Prusse ne pût trouver aucun allié parmi

Digitized by Google

les grandes puissances : c'est ce qui arriva justement, elles se déclarèrent toutes pour la paix.

L'Angleterre et l'Autriche approuvèrent tout de suite l'idée d'une conférence et offrirent spontanément leurs bons offices aux cours de Paris et de Berlin. Elles leur soumettaient en même temps différentes combinaisons susceptibles d'être agréées par une conférence européenne ; mais M. de Bismark, qui comptait à ce moment sur la Russie, les repoussait toutes et affirmait de plus en plus que la Prusse n'évacuerait jamais le Luxembourg.

Devant cette obstination, le gouvernement français, qui voulait à tout prix la paix, demanda à l'Angleterre, non plus ses bons offices, mais sa médiation. Celle-ci accepta le rôle de médiatrice et envoya aussitôt à lord Augustus Loftus, ambassadeur à Berlin, des instructions de nature à faire connaître entièrement sa pensée au gouvernement prussien : « elles l'invitaient à déférer aux vœux de l'Europe ; elles rendaient M. de Bismarck en quelque sorte responsable d'un conflit ; elles établissaient que les prétentions de la Prusse n'étaient pas plus fondées en droit que justifiées par les circonstances »(1). Lord Loftus ne cacha pas à Guillaume Ier que « son gouvernement désirait une solution pacifique et qu'il n'accepterait pas une conférence, si la Prusse ne consentait, au préalable, à évacuer la forteresse », et le roi lui ayant dit que « son gouvernement avait à tenir compte de l'état de l'opinion publique en Allemagne », il lui répondit « qu'il fallait prendre en considération l'opinion européenne de préférence à l'opinion allemande » (2).

(1) G. Rothan, ch. XII, p. 343.
(2) G. Rothan, ch. XII, p. 347.

Digitized by Google

Ces représentations finirent par amener la Prusse à résipiscence. D'ailleurs à cette époque elle ne rejetait plus d'une manière absolue l'idée d'une conférence, car elle ne pouvait plus compter sur la cour de Saint-Pétersbourg : l'insuccès du comte de Tauffkirchen, qui, envoyé à Vienne par M. de Bismarck pour la conclusion d'une alliance entre l'Autriche et la Prusse, avait complètement échoué dans sa mission, n'était pas en effet passé inaperçu en Russie; or il avait eu pour résultat de beaucoup refroidir celle-ci à l'égard de la Prusse et depuis lors le prince Gortschakoff s'était mis aussi à prêcher la conciliation. De quelque côté qu'il se tournât, le comte de Bismarck ne rencontrait donc plus maintenant que des remontrances; aussi finit-il par se soumettre à la pression de l'Europe et, le 26 avril, il déclara qu'il adhérait à la proposition française. Deux jours après (28 avril), le roi des Pays-Bas, sur la proposition de l'Angleterre, qui avait désiré lui en laisser l'initiative, conviait les puissances signataires du traité du 19 avril 1839, ainsi que l'Italie, à se réunir en conférence à Londres le 7 mai, pour examiner la question du Luxembourg.

Tout cependant n'était pas encore terminé et la conférence faillit bien ne pas pouvoir s'ouvrir, par suite du désaccord qui survint entre l'Angleterre et la Prusse au sujet de la garantie du grand-duché. Le gouvernement prussien, en acceptant la conférence, avait consenti *ipso facto* à l'évacuation de la citadelle; mais il demanda ensuite que le Luxembourg fût déclaré neutre et que sa neutralité fût garantie individuellement par les puissances. L'Angleterre accepta bien la neutralité; mais elle se refusa absolument à la garantie. La Prusse ne voulut pas céder et elle finit par faire de la garantie anglaise la condition

Digitized by Google

sine qua non de sa participation à la conférence. Dès lors tout allait manquer, malgré les efforts des cours médiatrices : ce fut la Russie qui sauva la situation. Elle proposa de substituer à la garantie individuelle la garantie collective des puissances : cette garantie fut acceptée par l'Angleterre, parce qu'elle n'engageait pas à grand'chose, et par la Prusse, parce qu'elle lui donnait une apparente satisfaction. La conférence put alors s'ouvrir le 7 mai : comme on était déjà d'accord à peu près sur tous les points, ses travaux ne durèrent que quatre jours et, le 11 mai 1867, les plénipotentiaires réunis à Londres signèrent un traité, par lequel la Prusse s'engageait à évacuer la forteresse de Luxembourg, qui devait être ensuite démantelée, et par lequel le grand-duché était déclaré neutre et sa neutralité garantie collectivement par les puissances signataires.

XXXIIe Cas.

Affaire de Crète (1866-1869) (1).

En 1866, les habitants de l'île de Crète, qui étaient pour la plupart de nationalité grecque et de religion chrétienne, se soulevèrent contre la domination du sultan. Depuis longtemps les Crétois désiraient s'y soustraire et être unis au royaume de Grèce et les actes de barbarie et de cruauté commis par les Turcs les poussèrent, en 1866, à une insurrection générale. En cette occasion, l'assistance des Grecs ne leur fit pas défaut. La Russie était aussi toute

(1) Voir *Chronique du Droit international*, par Rolin-Jaequemyns, I, § I, dans la *Rev. de dr. int. et de législ. comparée*, t. I, 1869, p. 429 à 441.

Digitized by Google

disposée à leur donner son concours; mais, ne pouvant agir ouvertement, elle les encourageait secrètement et encourageait également les Grecs à les aider. Pour la France, elle parut au début vouloir laisser faire la Russie; mais, dans la suite, elle se rallia à l'idée de l'Autriche, qui ne voulait pas, ainsi que l'Angleterre, laisser la Russie prendre une influence prépondérante en Orient, et ces trois cours se trouvèrent d'accord vers la fin de 1868. Le gouvernement turc se mit alors en devoir d'adresser de nouvelles réclamations à la Grèce au sujet des secours qu'elle envoyait aux Crétois: il demanda des explications; ses demandes étant restées infructueuses, il rompit les relations diplomatiques avec la Grèce (2 décembre) et, le 11, lui adressa un ultimatum, qui lui enjoignait de cesser immédiatement ses agissements ou d'accepter la guerre. La Grèce, devant cette sommation, prit peur et cessa ses agissements, car elle comprit que la Russie ne pourrait la soutenir seule.

C'est alors que, le 21 décembre, la Prusse, invoquant le protocole du 14 avril 1856, proposa à la France de réunir à Paris ou à Londres une conférence des puissances signataires du traité de Paris du 30 mars 1856, pour y régler le conflit gréco-turc. La France accepta cette proposition; l'Angleterre, l'Autriche, l'Italie et la Turquie y adhérèrent également peu après; la Russie, voyant qu'elle était seule, l'accepta aussi, mais à contre-cœur. On choisit Paris comme lieu de réunion et, le 2 janvier 1869, le gouvernement français invita officiellement les Puissances signataires du traité de 1856 à se réunir en conférence à Paris le 9 janvier suivant.

La première séance eut lieu au jour fixé, sous la présidence du marquis de La Valette, ministre des affaires

Digitized by Google

étrangères de France, et elle donna lieu immédiatement à des difficultés au sujet de la situation qu'y devait avoir le plénipotentiaire de la Grèce. D'après le protocole n° 1 (1), c'était pour se conformer au protocole du 14 avril 1856, que les Puissances signataires du traité de Paris s'étaient « entendues pour rechercher en commun... les moyens d'aplanir le différend survenu entre la Turquie et la Grèce », et, sous prétexte que la Grèce n'avait pas été partie signataire du traité de Paris, on avait refusé de la recevoir à la conférence avec voix délibérative ; mais « il avait été convenu que le Représentant du Gouvernement hellénique y serait appelé avec voix consultative ». « La Conférence, est-il dit dans ce protocole, a été instituée entre les Puissances signataires du Traité de Paris et suivant l'esprit du Protocole du 14 avril 1856. La Grèce n'a pas été partie contractante dans les grandes transactions de cette époque. C'est par cette unique raison..... et non dans la pensée de méconnaître sa situation, sa dignité ou ses droits, qu'elle n'a pas été invitée au même titre que la Turquie. » La Grèce réclamait en effet dans la conférence la même place que la Porte : le ministre de Grèce « n'était pas autorisé à assister aux délibérations, s'il n'y était admis sur un pied d'égalité complète avec M. l'Ambassadeur de Turquie. » « L'objet de la Conférence, disait à ce sujet M. Rangabé (2) dans une note adressée au président, le marquis de La Valette, étant de traiter d'un différend qui s'est élevé entre la Grèce et la Turquie, la Grèce ne peut y participer si elle n'y figure à titre de parité avec la partie adverse. Elle ne peut accepter une position d'infériorité.

(1) Voir de Clercq, t. X, p. 222 et 223.
(2) De Clercq, t. X, p. 224.

Digitized by Google

« Si des deux Puissances en litige l'une est appelée à siéger, dans la Conférence, à titre de grande puissance, la Grèce, sans vouloir s'appesantir sur cette appréciation, ne peut pas admettre que les grandes Puissances aient seules le droit d'avoir, dans leurs propres causes, une voix qui serait refusée à leurs adversaires.

« Si c'est à titre de signataire du traité de 1856 que la Turquie est admise à la Conférence et que la Grèce en est exclue, je dois faire observer que l'incident spécial auquel la Conférence se propose de borner ses travaux est entièrement étranger aux stipulations de ce traité, qui, étant pris pour base de la composition de la Conférence, a le grand inconvénient de faire une part inégale aux deux parties également intéressées, qui mettent en avant des griefs mutuels. »

Les puissances représentées à la conférence ne voulurent pas, malgré les instances de la Russie, faire droit à la demande de la Grèce ; aussi M. Rangabé refusa-t-il d'assister aux séances et il se contenta d'adresser des notes écrites à la conférence, qui, de son côté, lui communiquait ses protocoles.

Les travaux de la conférence aboutirent, le 20 janvier, à une déclaration (1), qui devait être portée à la connaissance du gouvernement grec, dans le but d'obtenir son adhésion. Cette déclaration reconnaissait que la Grèce avait employé des procédés qui constituaient une violation du droit de la guerre, et elle exprimait l'espoir que cet État, voulant bien renoncer à soutenir les Crétois, renouerait des relations avec la Turquie. Il était averti en même temps que, s'il n'avait pas envoyé son adhésion dans un

(1) Voir de Clercq, t. X, p. 247.

Digitized by Google

délai déterminé, « passé le délai indiqué, la Conférence devrait, à son vif et profond regret, regarder comme un refus le silence du cabinet d'Athènes, et ses propres efforts de conciliation comme épuisés.

« Il ne lui resterait plus dès lors qu'à abandonner le Gouvernement hellénique aux conséquences d'une détermination qui serait en opposition avec le vœu de toutes les Puissances en faveur du maintien de la paix » (1). La Grèce, qui n'était pas en état de lutter contre la Turquie, accéda à la déclaration le 6 février et le marquis de La Valette clôtura les travaux de la conférence le 18, par la communication à celle-ci de l'adhésion du gouvernement grec.

Avant de se séparer, les plénipotentiaires crurent devoir se féliciter d'avoir atteint le but de leur mission. « M. le Plénipotentiaire de France, dit le protocole n° 7 *in fine* (2), ne veut pas exagérer les résultats auxquels la Conférence est arrivée. Il croit cependant qu'on ne saurait équitablement en contester la valeur, car les Cabinets représentés dans cette réunion sont parvenus à prévenir le conflit qui était près d'éclater en Orient, et à écarter ainsi une cause de complications pour l'Europe. M. le marquis de La Valette espère en outre, avec M. le Prince de Metternich, que l'exemple donné par la Conférence ne sera pas perdu, et que l'œuvre pacifique accomplie en vertu et dans l'esprit du Protocole du 14 avril 1856 restera comme un précédent, qui sera de plus en plus invoqué dans les dissentiments qu'une délibération commune peut aplanir. »

(1) Dépêche du ministre des affaires étrangères de France à M. Delyannis, ministre des affaires étrangères de Grèce, dans de Clercq, t. X, p. 247.

(2) De Clercq, t. X, p. 254.

Digitized by Google

Comme on le voit, la conférence se félicitait d'avoir aplani le différend gréco-turc par sa médiation. Or, exerça-t-elle réellement une médiation? Cette question doit être envisagée à deux points de vue : d'un côté, il s'agit de savoir si la situation faite à la Grèce était bien en rapport avec le rôle de médiatrice de la conférence; de l'autre, si la conférence au cours de ses travaux resta bien dans les limites assignées à la médiation.

Pour répondre au premier point, il faut rechercher si d'abord le protocole du 14 avril 1856 autorisait les Puissances signataires du traité de Paris à se réunir en conférence pour examiner le conflit gréco-turc, ensuite si le traité du 30 mars 1856 permettait de recevoir à la conférence la Turquie avec voix délibérative et de n'y admettre la Grèce qu'avec voix consultative.

Sur cette question, les avis sont assez partagés. Les uns, comme MM. Rouard de Card (1) et Revon (2), approuvent la conduite de la conférence; les autres, plus nombreux d'ailleurs, comme MM. Bluntschli (3), Rolin-Jaequemyns (4), Kamarowsky (5), Carnazza-Amari (6) et de Mougins de Roquefort (7), trouvent que la conférence méconnut son rôle de médiatrice, en donnant à la Grèce

(1) Rouard de Card, ch. III, p. 43.

(2) Revon, 2e partie, ch. II, IV, p. 271.

(3) *Le droit international codifié* (trad. M. C. Lardy), par M. Bluntschli, liv. II, art. 106, r., in fine, p. 109.

(4) Rolin-Jaequemyns, I., § II, *a*) et *b*), dans la *Rev. de dr. int. et de législ. comparée*, t. I, 1869, p. 442 à 446.

(5) Kamarowsky, liv. I, ch. II, 4, p. 98 et 99.

(6) Carnazza-Amari, 5e sect., ch. I, § 9, t. II, p. 587.

(7) De Mougins de Roquefort, 2e partie, sect. III, ch. I, § I, p. 147.

Digitized by Google

une situation moindre qu'à la Turquie dans ses délibérations.

Pour nous, nous nous rallions sans hésitation à l'opinion de ces derniers. En effet, en ce qui concerne le protocole du 14 avril 1856, il faut remarquer qu'il fut très mal compris des Puissances : ce protocole était un simple vœu pour que les États qui seraient en dissentiment recourussent aux bons offices d'une puissance amie, avant d'en appeler aux armes. Pour se réunir en conférence dans l'esprit de ce protocole, il aurait donc fallu que les Puissances y eussent été invitées par l'une ou l'autre des parties contendantes, non qu'elles se fussent entendues elles-mêmes à ce sujet. Elles prétendaient, il est vrai, que le traité de Paris les autorisait à examiner le conflit gréco-turc ; mais nous voudrions bien savoir ce que le traité du 30 mars 1856 avait à faire avec ce conflit. L'article 8, qui seul peut être en vue à cette occasion, dit qu'en cas de dissentiment entre la Sublime-Porte et l'une ou plusieurs des autres Puissances signataires, les contendants devront recourir à la médiation des autres parties contractantes, avant l'emploi de la force. Or la Grèce n'était pas une des Puissances signataires du traité de Paris : il n'y avait donc pas lieu d'appliquer ce traité en 1869. Par suite aussi, la conférence de Paris ne pouvait pas arguer du traité de 1856, pour n'admettre la Grèce à ses délibérations qu'avec voix consultative, et cette puissance eût dû dès lors assister aux réunions avec voix délibérative. D'ailleurs les Puissances eussent dû se souvenir, en 1869, du protocole de la conférence d'Aix-la-Chapelle du 15 novembre 1818 (1), qui avait été appliqué par la conférence de

(1) Voir plus haut, 1re partie, ch. I, V, p. 22.

Digitized by Google

Londres de 1830-1831 (1), au moment des affaires de Belgique, mais qui, en 1869, avait sans doute été un peu oublié ; les Puissances qui avaient fait partie du Congrès d'Aix-la-Chapelle en 1818, se trouvaient pourtant toutes représentées à Paris en 1869.

Abordons maintenant le second point, c'est-à-dire la question de savoir si la conférence de 1869 resta bien, au cours de ses travaux, dans les limites assignées à la médiation. Ici encore les opinions sont très différentes. MM. Rolin-Jaequemyns (2), Kamarowsky (3) et Revon (4) n'ont pas assez de paroles pour blâmer la conduite de la conférence, qui, suivant eux, s'érigea en tribunal arbitral et imposa sa sentence à la Grèce ; MM. Rouard de Card (5) et de Mougins de Roquefort (6) trouvent au contraire son attitude très correcte et disent qu'elle fit tout pour le mieux.

Il nous semble que cette dernière opinion est la bonne et nous n'hésitons pas à l'adopter. Cependant, pour juger sainement la question, nous croyons qu'on doit faire une distinction. Il est évident que, si l'on considère la manière dont fut constituée la conférence, l'on doit rejeter toute idée de médiation ; car celle-ci fut viciée dès le début, puisque d'un côté les plénipotentiaires se réunirent de leur propre autorité et que de l'autre ils s'arrogèrent le

(1) Voir de Clercq, t. III, p. 586.

(2) Rolin-Jaequemyns, I, § 2, *c*), dans la *Rev. de dr. int. et de lég. comparée*, t. I, 1869, p. 446 à 449.

(3) Kamarowsky, liv. I, ch. II, 4, p. 98 et 99.

(4) Revon, 2e partie, ch. II, IV, p. 271.

(5) Rouard de Card, ch. III, p. 43.

(6) De Mougins de Roquefort, 2e partie, sect. III, ch. I, § I, p. 147.

Digitized by Google

droit de faire une situation à part à l'une des parties contendantes. Mais, nous l'avons dit, les Puissances comprirent fort mal le protocole du 14 avril 1856 ; il faut supposer que les choses furent régulières dès le début, que les Puissances pouvaient réunir une conférence en vertu du 23e protocole du Congrès de Paris et que la situation de la Grèce fut conforme au traité du 30 mars : dans ces conditions, l'on doit dire que la conférence exerça une véritable médiation.

D'ailleurs, en considérant même les irrégularités qui se produisirent dans la constitution de la conférence, on devrait dire également que le rôle des plénipotentiaires fut celui de médiateurs ; car en somme une médiation, bien que viciée à son origine, n'en reste pas moins une médiation, lorsque les médiateurs ne prétendent pas imposer leurs idées. Or, c'est ce qui eut lieu en 1869. Il est donc juste de dire que, si les Puissances s'imposèrent comme médiatrices aux parties, elles ne leur imposèrent en tous cas aucune solution et se bornèrent à leur proposer un projet de conciliation.

« La Conférence, dit le marquis de La Valette dans la séance du 14 janvier (1), n'a pas à prendre de décisions de nature à porter atteinte à la liberté d'action des deux Puissances auxquelles elle offre ses bons offices : elle ne peut légitimement qu'examiner les faits, dire ce qui lui paraît être le droit, et présenter les bases d'une réconciliation qu'elle appelle de tous ses vœux. Réduite à ces proportions, sa tâche est encore digne d'elle. Ecartant toute arrière-pensée personnelle, dégagées de toute préoccupation étrangère à la recherche du droit, les Puis-

(1) De Clercq, t. X, p. 229.

Digitized by Google

sances qu'elle représente constituent, non pas un tribunal chargé de rendre un arrêt, mais un Conseil international dont les appréciations ne sauraient engager les parties que par la liberté même qu'elles leur laissent et l'absence complète de toute autre sanction que celle qu'implique nécessairement, dans l'ordre moral, une telle manifestation de l'opinion publique et en quelque sorte de la conscience européenne. »

D'ailleurs la dépêche par laquelle le marquis de La Valette donna, le 20 janvier, communication de la déclaration de la conférence à M. Delyannis, ministre des affaires étrangères de Grèce (1), est loin d'être comminatoire : après lui avoir rappelé « l'œuvre de médiation bienveillante que *les Puissances* avaient entreprise dans l'intérêt de la paix », le ministre des affaires étrangères de France l'avertit simplement que, si le gouvernement grec refuse d'adhérer à la déclaration de la conférence, celle-ci, ayant fait tous ses efforts pour amener une conciliation et les regardant comme épuisés, n'aura plus qu'à laisser la Grèce courir les chances d'une guerre avec la Turquie.

On voit même que la Conférence, voulant poursuivre son œuvre jusqu'au bout, employa ses bons offices pour faciliter le rétablissement de fait des Légations entre la Turquie et la Grèce (2). Enfin, comme le dit M. de La Valette dans la dernière séance, le 18 février (3), « si les travaux de la Conférence..... ont eu une issue favorable, on le

(1) Voir de Clercq, t. X, p. 247.
(2) Voir de Clercq, t. X, p. 253.
(3) De Clercq, t. X, p. 254.

Digitized by Google

devra principalement aux dispositions conciliantes qui se sont manifestées de toutes parts ».

Nous ne pouvons donc admettre avec les détracteurs de la Conférence, que celle-ci exerça un arbitrage et rendit une sentence ; nous croyons, au contraire, fermement qu'elle remplit au cours de ses travaux les devoirs stricts d'un médiateur et M. Rolin-Jaequemyns (1), pourtant un des détracteurs, est obligé de reconnaître que « ce qui semble avoir dominé la Conférence, c'est le désir de préserver la paix à tout prix ». Nous terminerons sur cette parole, en disant avec M. Rouard de Card (2), qu' « une pareille remarque est une véritable absolution ».

XXXIIIe Cas.

Guerre franco-allemande (1870 1871) (3).

Depuis longtemps M. de Bismarck cherchait à faire éclater la guerre entre la Prusse et la France. En 1867, lors de l'affaire du Luxembourg, il avait manqué son but ; mais il s'était bien promis de prendre sa revanche. La candidature du prince Léopold de Hohenzollern au trône d'Espagne lui en fournit le moyen en 1870.

Le trône d'Espagne était vacant depuis le 30 septembre 1868 et depuis cette époque plusieurs candidats s'en dispu-

(1) Rolin-Jaequemyns, I, § II, *c*), dans la *Rev. de dr. int. et de lég. comparée*, t. I, 1869, p. 448 et 449.

(2) Rouard de Card, ch. III, p. 44.

(3) Voir *Histoire diplomatique de la guerre franco-allemande*, par Albert Sorel.

Digitized by Google

taient la succession. Parmi ces candidats, le prince Léopold de Hohenzollern était un cousin du roi de Prusse : il avait été pressenti en avril 1869 par un député aux Cortès, ancien secrétaire d'ambassade d'Espagne à Berlin, M. Salazar y Mazarredo, qui s'était entendu pour cela avec le maréchal Prim, chef du gouvernement provisoire espagnol. Son adhésion demanda de longs pourparlers ; enfin, au mois de juin 1870, il finit par accepter la candidature qui lui était offerte, après avoir demandé son consentement à Guillaume Ier, qui le lui donna comme chef de famille.

Cette nouvelle ne tarda pas à être connue et provoqua aussitôt en France une émotion assez légitime. Déjà, en 1869, quand, malgré le secret des négociations, des bruits vagues concernant le voyage de M. Salazar s'étaient répandus dans Berlin, le gouvernement français avait fait ses observations à ce sujet ; mais, depuis cette époque, il croyait la candidature du prince Léopold abandonnée. Elle avait failli l'être en effet au commencement de 1870 ; mais le comte de Bismarck s'était alors mêlé directement de l'affaire et avait persuadé à l'Espagne de continuer les négociations, qu'il s'était mis à diriger lui-même à partir de ce moment. Le gouvernement français n'avait pas eu vent de ces derniers pourparlers ; aussi fut-il un peu déconcerté, quand il apprit, le 2 juillet, quel en avait été le résultat.

Néanmoins il ne perdit pas de temps et, dès le 4 juillet, en même temps qu'il faisait demander des explications à la Prusse par son ambassadeur à Berlin, M. Benedetti, il déclarait catégoriquement au baron de Werther, ambassadeur de Prusse à Paris, « que la France ne tolérerait pas l'établissement du prince de Hohenzollern, ni d'aucun

Digitized by Google

autre prince prussien sur le trône d'Espagne (1) ». Le gouvernement prussien répondit que cette affaire ne le regardait nullement, le roi ayant donné son consentement au prince Léopold comme chef de famille, non comme souverain.

Cette réponse ne pouvait satisfaire le cabinet des Tuileries; du reste, depuis que l'agence Havas avait répandu à Paris, dans l'après-midi du 3 juillet, la nouvelle de cette candidature, les esprits étaient très excités et, quand on apprit le 5 que les Cortès d'Espagne devaient se réunir le 15 juillet pour élire le roi, l'effervescence grandit, entretenue d'ailleurs par la plupart des journaux. Ceux-ci parlaient déjà de la guerre et dirigeaient l'opinion en ce sens.

Pour prévenir un conflit, l'Angleterre et l'Autriche s'empressèrent de donner leurs bons offices aux deux cours de Paris et de Berlin. Elles seraient peut-être arrivées à leur but sans l'imprudente interpellation de M. Cochery au Corps législatif, qui eut pour résultat d'arrêter leurs efforts au moment où ils étaient le plus utiles. La déclaration ministérielle du 6 juillet, qui en fut la conséquence, obligeait en effet le roi de Prusse ou à obéir aux injonctions de la France, c'est-à-dire à subir un affront diplomatique, ou à ne pas en tenir compte et alors à déclarer la guerre. Aussi est-il presque inutile de dire que, si la plupart des journaux français applaudirent bruyamment cette déclaration à cause de son caractère belliqueux, elle fut assez mal vue à Berlin, où on se plaignit du « ton hautain du duc de Gramont dans son discours à

(1) Sorel, ch. II, I, t. I, p 63.

Digitized by Google

la Chambre (1) ». D'un autre côté, l'Angleterre et l'Autriche se trouvèrent, nous l'avons dit, fort embarrassées ; car, si elles ne voulaient pas la guerre, elles ne voulaient pas non plus imposer quoi que ce fût à la Prusse : elles tenaient à ne donner que de bons offices.

Elles ne renoncèrent pas cependant à l'espoir de maintenir la paix. Mais elles comprirent qu'il fallait maintenant se tourner du côté de l'Espagne ou du prince de Hohenzollern lui-même, pour obtenir de l'un ou de l'autre un abandon de la candidature ; car il était évident que Guillaume Ier ne céderait pas à la sommation de la France. Le cabinet de Berlin se contentait en effet de répéter que l'affaire Hohenzollern n'existait pas pour lui. Devant cette attitude, Napoléon III envoya à M. Benedetti, le 7 juillet, l'ordre de rejoindre Guillaume Ier, qui se trouvait alors à Ems, et de le prier « d'intervenir, sinon par ses ordres, au moins par ses conseils, auprès du prince. » (2).

Nous ne relaterons pas tous les pourparlers d'Ems. Nous dirons seulement que le roi de Prusse refusa absolument de contraindre son cousin à renoncer à sa candidature : il tenait à lui laisser l'initiative de sa renonciation, qu'il consentirait pourtant à approuver. Le gouvernement français, au contraire, prétendait exiger de Guillaume Ier, qu'il ordonnât au prince Léopold de revenir sur sa détermination. Devant la tournure que prenaient les choses, le prince Charles de Roumanie, propre frère du prince de Hohenzollern, crut devoir agir auprès de celui-ci, pour l'engager à renoncer de lui-même à sa candidature, et l'Italie s'unit à l'Angleterre et à l'Autriche, pour agir par

(1) Sorel, ch. II, III, t. I, p. 84.
(2) Sorel, ch. III, I, t. I, p. 88.

Digitized by Google

ses conseils auprès de l'Espagne. Les efforts du prince de Roumanie aboutirent, car, le 12 juillet, le prince Léopold fit savoir au maréchal Prim et à la presse, qu'il renonçait à sa candidature au trône d'Espagne. Le même jour, la nouvelle arrivait à Paris et aussitôt l'Angleterre et l'Autriche, qui n'avaient cessé d'assister la France de leurs conseils, exprimaient l'espoir que celle-ci n'hésiterait pas un instant à considérer la renonciation du prince comme une solution.

Mais le gouvernement français n'était pas de cet avis : entraîné par l'opinion publique, que les articles belliqueux des journaux surexcitaient, en disant que le cabinet se laissait jouer par la Prusse, il voulait que non seulement Guillaume Ier déclarât y avoir participé, mais aussi qu'il donnât des garanties pour l'avenir, en déclarant qu'il n'autoriserait plus désormais le prince Léopold à accepter de candidature. Sur le premier point, le roi de Prusse consentit seulement, comme il l'avait promis, « à donner une approbation entière et sans réserve au désistement du prince de Hohenzollern » (1); mais il repoussa formellement le second point, la demande de garanties, et refusa de faire aucune déclaration à cet égard (14 juillet).

Ce refus ne devait pas contribuer à calmer les esprits, car le même jour le télégramme daté d'Ems, que M. de Bismarck avait fait communiquer à la presse allemande et que le correspondant du *Times* avait commenté de façon à faire croire que l'ambassadeur français avait été mis à la porte par l'adjudant de service, était connu à Paris et y produisait une excitation indignée contre la Prusse. Mais immédiatement (14 juillet) l'Angleterre, qui

(1) Sorel, ch. IV, III, t. I, p. 153.

Digitized by Google

redoutait la guerre, chargeait ses ambassadeurs à Paris et à Berlin de proposer à la France et à la Prusse un arrangement : le roi de Prusse ferait connaître au gouvernement français, qu'il consentait au retrait de l'acceptation qu'il avait donnée au prince Léopold, et la France, de son côté, renoncerait à ses demandes d'un engagement garantissant l'avenir.

Bismarck, qui alors voulait la guerre, repoussa cette proposition le 15 juillet, en disant que « la Prusse avait fait preuve, en présence d'une menace publique de la France, d'un calme et d'une modération qui feraient de toute concession ultérieure de sa part l'équivalent d'une soumission à la volonté arbitraire de la France ; le sentiment national de toute l'Allemagne la répudierait certainement comme une nouvelle insulte (1). » Bismarck comprenait que la France devrait ou retirer sa demande de garanties et alors reculer honteusement en arrière, ou bien déclarer la guerre, et il se doutait bien qu'elle prendrait ce dernier parti.

Dès le 14, en effet, aussitôt que la nouvelle du télégramme d'Ems s'était répandue dans Paris, l'ambassadeur d'Angleterre, lord Lyons, s'était présenté chez le duc de Gramont et l'avait conjuré de ne pas précipiter les choses, de ne pas faire de déclaration qui pût arrêter les efforts de conciliation de son gouvernement. Mais tout fut inutile : le parti de la guerre au Parlement et dans l'entourage de l'empereur devait l'emporter et obliger le ministère de suivre le courant. Le lendemain, 15 juillet, celui-ci déposait sur le bureau des Chambres une demande de

(1) Sorel, ch. IV, V, t. I, p. 165.

Digitized by Google

crédits pour la guerre et ces crédits étaient votés à une énorme majorité.

L'ambassadeur d'Angleterre revint cependant à la charge le soir même : il avait reçu dans la matinée la dépêche du comte de Granville au sujet de la transaction qui avait été déjà proposée à la Prusse, et il venait la communiquer à M. de Gramont. Celui-ci déclina la transaction, de même que M. de Bismarck. Rentré chez lui, lord Lyons y trouvait une nouvelle dépêche du comte de Granville, qui, voulant tenter un suprême effort, offrait à la France la médiation de son gouvernement et invoquait à cet effet le 23e protocole du congrès de Paris. L'ambassadeur d'Angleterre envoya, le lendemain 16 juillet, un mémorandum à M. de Gramont, pour lui faire part de cette proposition; mais elle n'eut aucun succès : le ministre des affaires étrangères répondit que le refus du roi de Prusse de donner à la France les garanties qu'elle était en droit d'exiger, pour empêcher des combinaisons dynastiques dangereuses pour sa sécurité, et le souci de sa dignité empêchaient le gouvernement de suivre une autre ligne de conduite que celle qu'il avait adoptée.

Et pourtant le congrès de Paris n'était pas encore si éloigné, que le protocole du 14 avril 1856 pût déjà être oublié par les puissances qui l'avaient signé. Le comte Walewski, dans la conférence de ce jour, avait fait au nom de son gouvernement une belle déclaration et ce même gouvernement affectait de l'ignorer en 1870. « M. le Comte Walewski, dit le protocole en question (1), se déclare autorisé à appuyer l'idée émise par M. le Premier Plénipotentiaire de la Grande-Bretagne; il assure que les

(1) De Clercq, t. VII, p. 84.

Digitized by Google

P. P. de la France sont tout disposés à s'associer à l'insertion au protocole d'un vœu qui, en répondant pleinement aux tendances de notre époque, n'entraverait d'aucune façon la liberté d'action des Gouvernements. » On peut citer aussi d'ailleurs la déclaration du baron de Manteuffel au nom de la Prusse, car celle-ci n'en tint pas plus compte que la France : « M. le baron de Manteuffel assure que le Roi, son Auguste Maître, partage complètement les idées exposées par M. le comte de Clarendon ; qu'il se croit donc autorisé à y adhérer et à leur donner tout le développement qu'elles comportent. »

En effet la proposition de l'Angleterre ne réussit pas plus auprès de la Prusse. « La France, répondit le 18 juillet le comte de Bismarck (1) à lord Augustus Loftus, ambassadeur de la Grande-Bretagne à Berlin, a pris l'initiative de la guerre, c'est à elle de prendre l'initiative des négociations. Toute nouvelle concession faite par la Prusse ne pourrait que produire le plus mauvais effet dans toute l'Allemagne et surtout dans l'Allemagne du Sud. Toute concession serait mal interprétée dans un moment où toute la nation est pleine d'indignation pour les menaces et les insultes qui lui ont été faites par la France. »

Tous les efforts de conciliation étaient donc épuisés : du reste la déclaration de guerre de la France à la Prusse était partie de Paris le 17 juillet ; elle arriva à Berlin le 19 et le chargé d'affaires de France la remit le jour même à M. de Bismarck, qui la communiqua aussitôt au Reichstag.

Quand, après les premières défaites de la France, l'Angleterre, l'Autriche, l'Italie et la Russie formèrent la Ligue

(1) Sorel, ch. VI, I, t. I, p. 202.

Digitized by Google

des neutres (août 1870), la Russie pensa un moment à faire aboutir cette Ligue à des conférences générales, dans lesquelles les neutres seraient médiateurs de paix entre la France et la Prusse. Mais l'Angleterre ne l'entendait pas ainsi : persuadée que ni l'une ni l'autre des puissances belligérantes ne désiraient la fin de la guerre, elle préférait « attendre que les belligérants se *montrassent* disposés à profiter des bons offices des puissances neutres et impartiales pour arriver à une réconciliation (1). » Cependant l'Autriche, en se joignant à la Ligue, était aussi d'avis que « des efforts, non séparés, mais communs, *fussent* faits en vue d'une médiation (2) », et M. de Beust, chancelier de l'empire austro-hongrois, proposait le 23 août d'insérer dans les lettres qui devaient constituer la Ligue, un paragraphe constatant « que les puissances avaient agi d'accord, que leur but était une médiation commune, et que, si l'une d'elles agissait isolément, les autres se trouveraient, par ce fait, libérées de leur engagement (3). » Mais l'Angleterre ne voulait pas entendre parler de médiation commune et, comme au fond la Russie, bien qu'elle eût lancé la première l'idée d'une médiation collective, préférait évidemment une médiation isolée, la combinaison de M. de Beust ne fut pas acceptée. Néanmoins le ministre autrichien ne se tint pas pour battu et, durant toute la guerre, il ne cessa de la remettre en avant.

Disons d'ailleurs que la France et la Prusse n'auraient pas accepté la combinaison autrichienne. En effet, le nouveau ministère français, qui était entré en fonctions le

(1) Sorel, ch. VII, I, t. I, p. 251.
(2) Sorel, ch. VII, I, t. I, p. 253.
(3) Sorel, ch. VII, I, t. I, p. 254.

Digitized by Google

9 août, avait déclaré le 16 que, « dans les circonstances présentes, la France ne *pourait* accepter d'offre de médiation d'aucun côté (1) », et le comte de Bismarck, qui au fond se méfiait de la Ligue des neutres, déclarait formellement le 31 qu'il ne voulait pas de médiation. Celui-ci, du reste, était soutenu dans cette voie par les journaux et l'opinion publique. « Tant que l'ennemi, disait le 22 août la *Gazette de l'Allemagne du Nord*, journal semi-officiel (2), ne sera pas convaincu lui-même de sa défaite par une force supérieure, tant qu'il attribuera cette défaite à un concours d'évènements, à des chances qui pourraient se modifier, il ne saurait être question de négociations de paix : toute paix dans ce cas ne serait qu'une suspension d'armes. Si les puissances étrangères méconnaissant notre situation voulaient essayer de nous contraindre à une paix de ce genre, elles ne devraient le faire que les armes à la main. » On lisait le 27 août dans la *Gazette d'Augsbourg* (3) : « De médiation, il ne peut en être question dans notre réglement de comptes avec la France. L'Allemagne n'a pas cherché d'alliés, elle n'a pas besoin d'arbitres. » Tout cela permettait à Bismarck de décliner la médiation des neutres.

Après la révolution du 4 septembre, Jules Favre, ministre des affaires étrangères du Gouvernement de la Défense nationale, demanda leur médiation collective à l'Angleterre, à l'Autriche et à l'Italie (6 septembre) : celles-ci invoquèrent la ligue des neutres pour motiver leur refus. L'Angleterre consentit seulement, à la condition toutefois

(1) Sorel, ch. VII, II, t. I, p. 258.
(2) Sorel, ch. VII, IV, t. I, p. 272.
(3) Sorel, ch. VII, IV, t. I, p. 272, note 1.

Digitized by Google

que la Prusse acceptât, à servir d'intermédiaire entre le camp français et le camp prussien, pour transmettre les propositions de l'un à l'autre. Voyant cela, Jules Favre pensa à demander aux Etats-Unis leurs bons offices (8 septembre). Le gouvernement de Washington ne les refusa pas; mais il voulut être sûr qu'ils seraient acceptés à Berlin. « Il n'est ni de la politique, ni de l'intérêt des Etats-Unis, écrivait le 9 septembre M. Fish (1) à M. Washburne, ambassadeur de la république à Paris, d'agir conjointement avec les puissances européennes dans des questions européennes. J'ai chargé Bancroft de s'assurer si l'Allemagne désire les bons offices des Etats-Unis; il ne doit pas les offrir sans la certitude qu'ils seront acceptés ».

En attendant la réponse de Berlin, Jules Favre demanda, le 9 septembre, à l'Angleterre, conformément à l'offre qu'elle avait faite, de servir d'intermédiaire à la France auprès de la Prusse et de poser au comte de Bismarck la question suivante: « Veut-il entrer en pourpalers pour arriver à un armistice et à une conférence sur les conditions de la paix; et avec qui entend-il engager cette conversation? » Le gouvernement anglais transmit le lendemain cette question au ministre prussien. La Russie, apprenant cela et ne voulant pas être dépassée par l'Angleterre, fit demander le même jour à la Prusse, si elle serait disposée à conclure un armistice. D'ailleurs toutes les puissances neutres faisaient tous leurs efforts, depuis la capitulation de Sedan, pour décider le cabinet de Berlin à s'aboucher avec le gouvernement français, et, de son côté, celui-ci sollicitait toujours les bons offices des Etats-

(1) Sorel, ch. VIII, II, t. I. p. 299.

Digitized by Google

Unis. Le 13 septembre, le gouvernement de Washington fit savoir à Jules Favre qu'il déclinait toute médiation : il avait en effet reçu le 11 la réponse de M. Bancroft, qui annonçait que l'Allemagne repoussait toute intervention étrangère, que les autres puissances s'abstenaient et que, dès lors, l'Amérique étant seule, la négociation ne pourrait aboutir. Le gouvernement américain voulait donc se tenir à l'écart : il se montrait seulement « disposé à s'employer pour modérer les demandes de l'Allemagne » ; mais il laissait voir qu'il comprenait celle de territoires, car il ajoutait qu' « il est difficile d'admettre que l'Allemagne se contente d'une forte indemnité pécuniaire et de la démolition de quelques forteresses (1) ».

La nouvelle que Bismarck refusait toute intervention étrangère déconcerta Jules Favre, qui ne s'y attendait pas. Telle était bien cependant la volonté du chancelier, qui avait fait insérer le 11 septembre, dans l' « Indépendant Rémois », les lignes suivantes (2) : « A Paris, on fait courir le bruit d'une médiation entreprise par chacune des puissances étrangères. Ce bruit n'est pas fondé. Aucune puissance n'a essayé d'intervenir jusqu'à présent, et il est peu probable qu'une médiation soit tentée, car elle n'aurait aucune chance d'aboutir, aussi longtemps que les bases d'un arrangement n'auront pas été discutées avec l'Allemagne et qu'il n'y aura pas en France un gouvernement reconnu par le pays. » M. de Bismarck montrait donc qu'il n'entendait traiter que directement avec la France et, pour ne laisser aucun doute sur ce point, il adressa de Reims le 13 septembre, et de Meaux le 16, deux circu-

(1) Sorel, ch. VIII, IV, t. I, p. 312.
(2) Sorel, ch. IX, III, t. I, p. 331.

Digitized by Google

laires aux représentants de la Confédération de l'Allemagne du Nord, dans lesquelles il déterminait les conditions de la paix, ce qui devait avoir pour résultat de rendre inutile et impossible toute intervention des puissances.

Malgré cela, M. Thiers était parti de Paris le 12 septembre, chargé par le gouvernement de la Défense nationale de visiter l'Angleterre, l'Autriche, l'Italie et la Russie, pour conclure des alliances avec ces États ou obtenir au moins leur médiation en faveur de la France. Il reçut partout beaucoup d'encouragements, mais il revint en somme à Tours, le 21 octobre, les mains vides. Il lui avait été impossible de trouver des alliés et « la médiation même avait échappé : l'Angleterre refusait, l'Italie n'osait pas, l'Autriche gémissait de son impuissance, la Russie seule avait montré quelque obligeance : elle consentait à demander pour M. Thiers un sauf-conduit, qui lui permettrait de débattre avec la Prusse, seul et sans l'appui de l'Europe, les conditions de la paix. C'était tout. » (1)

Cependant, pendant que M. Thiers parcourait l'Europe, le comte de Chaudordy, directeur du cabinet de Jules Favre, n'était pas resté inactif et était arrivé à un résultat. Il avait d'abord essayé de rompre la Ligue des neutres ; puis, n'ayant pu y parvenir, il avait tâché de l'employer au profit de la France. Il s'était appuyé pour cela sur l'Angleterre et lui avait suggéré l'idée d'une conférence, dans laquelle les puissances donneraient leur avis sur les conditions de paix présentées par les deux belligérants. Le cabinet de Saint-James avait accepté cette idée, à laquelle s'étaient ralliées l'Autriche et l'Italie ; mais

(1) Sorel, ch. XI, III, t. I, p. 414.

Digitized by Google

la Russie avait repoussé toute idée de médiation commune avec l'Angleterre et avait proposé à son tour de recommander un armistice, ce qui devait laisser la Prusse et la France en tête à tête pour la paix. L'Angleterre s'était alors rapprochée de la combinaison russe et s'était ralliée à l'idée d'armistice; mais, tandis que la Russie voulait laisser à la France l'initiative de l'armistice, l'Angleterre avait voulu prendre elle-même cette initiative et elle avait à cet effet adressé deux dépêches à ses ambassadeurs à Tours et à Berlin.

La proposition anglaise fut communiquée à M. de Chaudordy le jour de l'arrivée à Tours de M. Thiers (21 octobre). On se trouva donc en présence de deux propositions : la proposition anglaise, communiquée et prônée par M. de Chaudordy, et la proposition russe, rapportée et prônée par M. Thiers. La Délégation de Tours se rallia à la combinaison russe, chose bizarre, quand on pense que la Russie cachait à peine sa partialité pour la Prusse, et M. Thiers, muni de ses sauf-conduits, se rendit à Paris pour avoir les instructions du gouvernement et de là à Versailles pour entrer en conférence avec Bismarck.

Les négociations échouèrent. M. de Chaudordy se tourna alors de nouveau vers l'Angleterre pour solliciter ses bons offices; mais le cabinet de Saint-James avait été froissé de ce que la proposition russe avait été préférée à la sienne : aussi ne se montra-t-il pas très disposé à intervenir et se contenta-t-il de répondre que des deux côtés on avait été excessif. Cependant, quand le 9 novembre il eut connaissance de la circulaire russe du 29 octobre, par laquelle le prince Gortchakof dénonçait aux puissances signataires du traité de Paris la convention de la mer Noire, il pensa à se rapprocher de la France, pour avoir

Digitized by Google

son appui dans la question qui venait de se poser, et, quand, sur la proposition de la Prusse, les puissances convinrent de se réunir en conférence à Londres pour examiner les prétentions de la Russie, l'Angleterre engagea fortement la France à s'y faire représenter, en lui indiquant le moyen d'introduire la question de la paix entre elle et la Prusse. Mais Jules Favre, qui avait été désigné pour représenter à Londres le gouvernement français, ne voulut jamais quitter Paris; aussi l'Angleterre, qui aurait été certainement soutenue par l'Autriche et l'Italie, ne put-elle rien faire pour la France.

Après que M. Thiers eut été élu par l'Assemblée nationale chef du Pouvoir exécutif, il envoya, au moment où il traitait à Versailles des préliminaires de paix, le duc de Broglie à Londres, pour solliciter la médiation de l'Angleterre en vue d'une prolongation de l'armistice et pour la pousser à proposer un arbitrage sur la question de l'indemnité de guerre. Au point où en étaient les choses, le cabinet de Saint-James ne voulait plus se mettre mal avec la Prusse; aussi, sachant que celle-ci ne verrait pas sa médiation d'un bon œil, il s'empressa de la refuser, en disant que l'armistice ne le regardait pas et que sa démarche serait plus nuisible qu'utile. Quant à la question de l'indemnité, il répondit qu'il ne pouvait proposer à ce sujet un arbitrage sans connaître les conditions territoriales de la paix; néanmoins il promit sur ce point ses bons offices, pour engager la Prusse à réduire le montant de l'indemnité fixée à six milliards. Ce fut tout ce qui fut fait en Europe en faveur de la France au moment difficile des négociations de paix; mais du moins la note anglaise produisit-elle un résultat, car Bismarck consentit à réduire l'indemnité de guerre à cinq milliards.

Digitized by Google

Telles sont les démarches qui furent faites par les puissances avant et pendant la guerre franco-allemande. Si nous avons tant insisté sur cette fameuse et triste guerre, c'est pour montrer jusqu'à quel point il est vrai de dire, comme on l'a répété souvent, qu'alors aucune puissance n'offrit sa médiation. On a vu, au contraire, qu'avant la guerre l'Autriche et surtout l'Angleterre firent tous leurs efforts pour prévenir le conflit et que l'Angleterre, au moment de la déclaration de guerre, offrit même formellement sa médiation. Nous ne pouvons en dire autant pendant la guerre. Les efforts faits pour arrêter les hostilités furent, comme on a pu le voir, bien timides; aussi la paix fut-elle conclue directement entre les deux puissances belligérantes.

XXXIVe Cas.

Insurrection dans les Balkans (1875-1878) *et guerre russo-turque* (1877-1878) (1).

Les violences que le gouvernement ottoman ne cessait d'exercer contre ses sujets chrétiens de la Bosnie et de l'Herzégovine, qui formaient la plus grande partie de la population dans ces deux provinces, les avaient depuis

(1) Voir *Le Droit international et la phase actuelle de la Question d'Orient*, par Rolin-Jaequemyns, III, B, dans la *Rev. de dr. int. et de lég. comparée*, t. VIII, 1876, p. 346 à 367. — *La Question d'Orient. L'Armistice. La Conférence de Constantinople et ses suites*, par le même auteur, I, dans la même Revue, t. VIII, 1876, p. 511 à 527. — *Chronique du Droit international. L'année 1877 et les débuts de 1878 au point de vue du droit international*, par le même auteur, dans la même Revue, t. X, 1878, p. 5 à 59.

Digitized by Google

longtemps déjà exaspérés contre la Porte. En juillet 1875, à la suite de l'établissement d'un nouvel impôt, dont la perception occasionna de nouvelles violences qui allèrent jusqu'au massacre d'un chrétien, une insurrection éclata dans l'Herzégovine et au mois d'août elle avait gagné la la Bosnie.

A la première nouvelle de cette insurrection, l'Allemagne, l'Autriche et la Russie commencèrent par employer leurs efforts à circonscrire le mouvement et à l'empêcher de gagner toute la péninsule des Balkans : pour cela, elles agirent auprès du Monténégro, de la Roumanie et de la Serbie, pour obtenir leur neutralité, que ces puissances finirent par déclarer. Ensuite elles se tournèrent du côté de la Turquie et, le 18 août, elles lui offrirent leurs bons offices, lui conseillant en même temps de faire des concessions de nature à assurer une pacification durable. Le sultan repoussa avec hauteur leur demande; mais le 22 août, quand il vit que l'insurrection gagnait du terrain, il accepta la médiation que lui offrirent les mêmes puissances, ainsi que la France et l'Italie. L'Angleterre, pour faire plaisir à la Porte, qui la pria de ne pas se tenir à l'écart, consentit à s'associer à l'action commune. Des négociations furent engagées entre la Porte et les insurgés, par l'entremise d'une commission formée de consuls des puissances médiatrices ; mais elle n'aboutirent à aucun résultat, par suite de la défiance que les promesses des Turcs inspiraient aux insurgés.

Les trois cours de Berlin, de Vienne et de Saint-Pétersbourg résolurent alors d'exprimer nettement leur manière de voir dans une note collective, qui fut rédigée par le comte Andrassy, chancelier de l'empire d'Autriche-Hongrie, et qui fut soumise à l'approbation des autres puis-

Digitized by Google

sances : cette note, qui porte la date du 30 décembre, appelait « la sérieuse attention des puissances garantes sur la nécessité de recommander à la Sublime-Porte de compléter son action par telles mesures qui paraissent indispensables pour établir l'ordre et la tranquillité dans les provinces ravagées en ce moment par le fléau de la guerre civile. » Elle réclamait, non plus des promesses, auxquelles les sujets de la Porte ne croyaient plus, mais des faits, et « ce n'*était* qu'ainsi que les cabinets se *trouveraient* en mesure de faire valoir avec vigueur leurs conseils pacifiques » (1). La note indiquait d'ailleurs l'intention des puissances d'intervenir, au cas où la Porte ne voudrait prendre aucune mesure. La France et l'Italie l'acceptèrent sans difficulté ; mais le gouvernement anglais, qui ne voulait pas s'ingérer dans les affaires intérieures de la Turquie et qui, à cause de cela, ne s'était précédemment associé qu'à contre-cœur à la médiation commune, n'y donna son adhésion qu'avec des réserves, tout en recommandant à son ambassadeur à Constantinople, Sir H. Elliot, de ne donner qu'un appui général aux propositions du comte Andrassy.

La note collective fut communiquée verbalement le 30 janvier 1876 au ministre des affaires étrangères de Turquie par les ambassadeurs d'Allemagne, d'Autriche-Hongrie et de Russie et les ambassadeurs de France, d'Italie et d'Angleterre le prévinrent en même temps de l'adhésion de leurs gouvernements. La Porte affecta de ne voir dans la note que des conseils amicaux et officieux et, le 13 février, elle annonça qu'un iradé impérial du même

(1) Rolin-Jaequemyns, III, B, dans la *Rev. de dr. int. et de lég. comparée*, t. VIII, 1876, p. 351.

Digitized by Google

jour ordonnait l'exécution immédiate de mesures propres à satisfaire les insurgés. Prenant acte de ces promesses, les puissances engagèrent les insurgés à déposer les armes ; mais ceux-ci ne voulaient plus de promesses, ils voulaient des faits et ils ne consentaient à rentrer dans leurs foyers, que quand les réformes auraient été exécutées. Le gouvernement turc déclarait au contraire que les réformes ne pouvaient être exécutées avant la fin de l'insurrection ; aussi tout échoua encore une fois et les hostilités reprirent de plus belle.

Sur ces entrefaites, la Bulgarie se souleva à son tour et les consuls d'Allemagne et de France à Salonique furent assassinés le 6 mai en plein jour dans une mosquée. De plus les puissances, voyant l'effervescence qui régnait à Belgrade et à Cettigne, comprirent que tout cela était dû à la surexcitation causée par la prolongation de la lutte en Bosnie et en Herzégovine, et elles résolurent de faire de nouveaux efforts pour mettre un terme à celle-ci.

Le 12 mai, les ambassadeurs de France, d'Angleterre et d'Italie et les chanceliers des empires d'Autriche-Hongrie et de Russie se réunirent à cet effet à Berlin chez le chancelier de l'empire d'Allemagne et délibérèrent sur les moyens « de peser sur le gouvernement du Sultan pour le décider à se mettre sérieusement à l'œuvre, afin de remplir les engagements contractés par lui envers l'Europe (1) ». Ils trouvèrent que le meilleur moyen était de proposer au Sultan une suspension d'armes de deux mois, pendant laquelle on pourrait « agir à la fois sur les insurgés et les réfugiés, pour leur donner confiance dans la

(1) Rolin-Jaequemyns, III, B, dans la *Rev. de dr. int. et de lég. comp.*, t. VIII, 1876, p. 355.

Digitized by Google

sollicitude vigilante des puissances; sur les principautés voisines, pour les exhorter à ne pas entraver cette tentative de conciliation, et enfin sur le gouvernement ottoman, pour le mettre en demeure d'accomplir ses promesses. On pourrait ainsi ouvrir la voie à des pourparlers directs entre la Porte et les délégués bosniaques et herzégoviniens, sur la base des vœux que ceux-ci ont formulés et et qui ont été jugés aptes à servir de points de départ à une dicussion (1) ». Ces propositions furent consignées le 13 mai dans un mémorandum, dit mémorandum de Berlin, qui, d'ailleurs, réservait l'intervention des puissances, de même que la note collective du 30 décembre 1875; mais, tandis que celle-ci l'avait subordonnée au cas où la Porte ne voudrait prendre aucune mesure, le mémorandum de Berlin la stipulait comme une conséquence du cas où les Turcs et les insurgés ne réussiraient pas encore à s'entendre. Le dernier alinéa de ce mémorandum disait en effet (2) : « Si cependant l'armistice s'écoulait sans que les efforts des puissances réussissent à atteindre le but qu'elles ont en vue, les trois cours impériales sont d'avis qu'il deviendrait nécessaire d'ajouter à leur action diplomatique la sanction d'une entente, en vue des mesures qui paraîtraient réclamées dans l'intérêt de la paix générale, pour arrêter le mal et en empêcher le développement ».

La France et l'Italie acceptèrent sans difficulté les propositions du mémorandum de Berlin; mais l'Angleterre, qui, nous l'avons vu, n'avait antérieurement participé

(1) Rolin-Jaequemyns, III, B, dans la *Rev. de dr. int. et de lég. comp.*, t. VIII, 1876, p. 356.

(2) Rolin-Jaequemyns, III, B, dans la *Rev. de dr. int. et de lég. comp.*, t. VIII, 1876, p. 356.

Digitized by Google

qu'à regret aux démarches des autres puissances, refusa nettement, le 19 mai, de donner son adhésion. La conséquence de ce refus inespéré et inattendu fut de condamner les Puissances à s'arrêter. La guerre civile redoubla de violence en Bosnie et en Herzégovine et cela exalta de nouveau le fanatisme des Turcs, qui firent en Bulgarie des massacres atroces de chrétiens. Mais alors on vit la Serbie et le Monténégro, qui n'avaient déclaré leur neutralité au début de l'insurrection, que parce qu'ils avaient espéré que les Puissances prendraient elles-mêmes en main la cause des populations chrétiennes de la Turquie, déclarer la guerre à la Porte, la première le 28 juin, l'autre le 2 juillet. Les Monténégrins furent assez heureux; les Serbes n'éprouvèrent que des échecs: aussi, le 24 août, le prince Milan de Serbie sollicita les bons offices des Puissances, pour amener la cessation des hostilités entre la Serbie et la Porte, et, ne voulant pas laisser les Monténégrins seuls aux prises avec les Turcs, il demanda en même temps aux Puissances leurs bons offices pour la cessation des hostilités entre la Sublime-Porte et le Monténégro.

Les puissances, même l'Angleterre que les monstrueux massacres de Bulgarie avaient déterminée à modifier sa ligne de conduite, répondirent à la demande du prince Milan et, le 5 septembre, elles firent individuellement auprès de la Porte des démarches tendant à la conclusion d'un armistice avec la Serbie et le Monténégro, pour permettre d'entamer des négociations en vue de la paix. La Turquie répondit à ces propositions par un mémorandum, daté du 14 septembre: elle repoussait l'armistice, s'il n'était précédé d'un accord sur les bases mêmes de la paix, et elle prenait soin d'indiquer quelles devraient

Digitized by Google

être ces bases, suivant elle. Si, ayant été battue par le Monténégro, elle admettait à son égard le *statu quo ante bellum*, elle posait à la Serbie des conditions inacceptables, qui furent en effet repoussées, et aucun armistice ne fut signé.

Néanmoins les belligérants consentirent à suspendre de fait les hostilités du 15 au 25 septembre et les puissances résolurent de profiter de ce répit pour agir de nouveau, mais cette fois collectivement, auprès de la Porte. Elles chargèrent l'Angleterre de présenter en leur nom de nouvelles propositions au Divan et, le 28 septembre, sir Henry Elliot remit à la Turquie des propositions de paix, que les représentants des cinq autres puissances appuyèrent le lendemain, en les donnant comme bases de leur médiation. Le programme comportait le *statu quo ante bellum* pour la Serbie et le Monténégro, une certaine autonomie administrative pour la Bosnie et l'Herzégovine, peût-être même aussi pour la Bulgarie, enfin un armistice immédiat d'au moins un mois pour permettre les négociations. La Porte répondit à peine à ces propositions et, comme l'armistice qui existait de fait n'avait pas été renouvelé le 25 septembre, les hostilités reprirent dans les Balkans.

Alors l'Angleterre fit une nouvelle proposition à la Turquie : le 5 octobre, elle lui demanda encore un armistice et en même temps l'ouverture d'une conférence, où serait examinée de nouveau la question d'Orient ; mais elle l'avertissait cette fois qu'au cas où l'armistice serait refusé, son ambassadeur avait ordre de quitter Constantinople, « puisqu'il deviendrait dès lors évident, que tous nouveaux efforts de la part du gouvernement de S. M., pour sauver la Porte de la ruine, seraient devenus inu-

Digitized by Google

tiles » (1). Les cinq autres puissances ayant aussitôt donné leur assentiment à ces propositions, la Porte dut se décider à y répondre et, le 12 octobre, elle déclara qu'elle était prête à accorder un armistice de six mois, du 1er octobre au 31 mars. L'Angleterre, l'Allemagne, l'Autriche et la France acceptèrent un armistice de cette durée; mais la Russie, à laquelle se rallia l'Italie, s'y déclara opposée dès le 14 octobre et insista « sur un armistice d'un mois à six semaines, selon la proposition primitive de l'Angleterre, sauf à le prolonger si la marche de la négociation en *démontrait* la nécessité (2) ». En même temps, le général Ignatieff était envoyé à Constantinople pour obtenir à tout prix cet armistice, car les affaires des Serbes étaient loin d'être prospères : depuis qu'ils avaient repris les armes, ils n'avaient éprouvé que des échecs. A la fin d'octobre, les Turcs menacèrent même Belgrade ; dès lors Ignatieff n'hésita pas : le 31 octobre, il déclara au Divan que, si l'armistice n'était pas conclu sous quarante-huit heures, il avait ordre de quitter Constantinople avec toute l'ambassade russe. La Porte céda à cette sommation et, le 2 novembre, elle accepta un armistice de deux mois, qui, vers la fin de décembre, fut prolongé jusqu'au 1er mars 1877.

Aussitôt que cette armistice fut conclu, les puissances pensèrent à ouvrir la conférence que l'Angleterre avait proposée le 5 octobre et qu'elles avaient toutes acceptée. On convint de la réunir à Constantinople et les plénipo-

(1) Rolin-Jaequemyns, I, dans la *Rev. de dr. int. et de lég. comp.*, t. VIII, 1876, p. 512.

(2) Rolin-Jaequemyns, I, dans la *Rev. de dr. int. et de lég. comp.*, t. VIII, 1876, p. 512.

Digitized by Google

tentiaires entrèrent en séance le 11 décembre. Disons tout de suite que les Puissances montrèrent dès le début leur intention d'exercer, non plus une médiation, mais une intervention. Outre en effet que la Porte n'avait donné son adhésion à la conférence le 19 novembre que contrainte et forcée, quand elle s'était aperçue que les Puissances s'en passeraient au besoin, il faut remarquer qu'aucun plénipotentiaire ottoman ne fut admis aux séances préliminaires, qui se tinrent du 11 au 22 décembre, et que les Puissances prirent d'elles-mêmes, comme programme de la conférence, les bases de pacification proposées par l'Angleterre le 28 septembre. La Porte ne fut admise à participer qu'à la conférence plénière, qui s'ouvrit le 23 décembre : elle y envoya comme représentant Safvet-Pacha, ministre des affaires étrangères, qui prit, conformément à l'usage, le fauteuil de la présidence. Les travaux ne durèrent pas longtemps : la Turquie se montra intraitable ; les Puissances eurent beau modifier leur programme, elle repoussa toutes leurs propositions. Dans ces conditions, la conférence fut close le 20 janvier 1877 et sa dissolution eut pour résultat immédiat le départ de Constantinople des ambassadeurs et des délégués spéciaux. Toutefois la rupture diplomatique ne fut pas absolue, car la Turquie maintint ses représentants auprès des puissances et celles-ci laissèrent à Constantinople les secrétaires de leurs ambassades pour gérer les affaires courantes.

Cependant la Russie ne prit pas les choses comme les autres puissances : le 31 janvier, le prince Gortchakoff adressa une circulaire aux ambassadeurs de Russie à Paris, à Londres, à Berlin, à Vienne et à Rome, par laquelle il invitait les puissances à déclarer si, oui ou non,

Digitized by Google

elles entendaient poursuivre en commun une œuvre commencée en commun, et par laquelle il donnait d'ailleurs à entendre que le czar marcherait seul, si l'on refusait de le suivre.

Dès ce moment, on put donc prévoir que la guerre ne tarderait pas à éclater entre la Russie et la Turquie, si celle-ci persistait à repousser toutes les propositions de réformes. D'ailleurs, si l'Europe refusait de suivre le czar, elle ne paraissait pas disposée, si ce n'est l'Angleterre, à s'opposer à ses desseins ; mais seule l'Angleterre ne pouvait rien. Aussi, la nouvelle conférence qu'Alexandre II avait fait réunir à Londres (janvier-avril 1877), ayant, par le protocole du 31 mars, mis une dernière fois la Turquie en demeure de subir son programme, la cour de Russie rédigea le même jour l'ultimatum particulier qu'elle se proposait d'adresser à la Porte. C'était évidemment le prélude de la guerre. Le protocole du 31 mars et la note russe furent signifiés à la Porte le 3 avril : celle-ci les repoussa peu de jours après (11 avril) et la Russie lança le 24 sa déclaration de guerre.

Cependant la Turquie crut se sauver en invoquant l'article 8 du traité de Paris, qui, en cas de conflit entre la Porte et une ou plusieurs des autres puissances signataires, obligeait les contendants à recourir à la médiation des autres parties contractantes : dans une dépêche du 24 avril, Safvet-Pacha se plaignit de ce que cet article eût été violé par la Russie, et sollicita en même temps la médiation des grandes Puissances. Celles-ci répondirent par la proclamation de leur neutralité. L'Angleterre elle-même crut devoir rester neutre : elle invoqua bien les articles 7 et 9 du traité de Paris, pour dire, à tort ou à raison, que la Russie n'eût pas dû déclarer la guerre à la

Digitized by Google

Porte ; mais elle ne pensa pas qu'on pût, en l'état actuel des choses, appliquer l'article 8 du traité de 1856 et elle reconnut d'ailleurs que cette application avait été rendue impossible par la Turquie seule.

On ne peut en effet rendre les grandes puissances responsables de la guerre russo-turque, ainsi que le font certains auteurs ; nous croyons au contraire avec M. Rolin-Jaequemyns, que l'Europe avait fait depuis 1875, dès le début de l'insurrection en Bosnie et en Herzégovine, tout son possible pour prévenir un conflit. En 1877, ses efforts étaient épuisés par suite du refus persistant de la Porte à l'égard de toutes les propositions qui lui avaient été présentées, et il n'y avait pas de raison pour recommencer une médiation qui n'avait pas plus de chance d'aboutir que les autres. Comme le faisait remarquer le duc Decazes, ministre des affaires étrangères de France, dans la circulaire qu'il adressait le 25 avril 1877 aux représentants de la France à l'étranger et par laquelle il déclarait la neutralité de son gouvernement, les grandes puissances avaient fait depuis deux ans des efforts pour apaiser la crise et c'était la Porte elle-même qui, par ses « résolutions extrêmes », avait en dernier lieu « fermé la voie à l'action diplomatique ». « La question de médiation, disait-il (1) le lendemain (26 avril) à Halil-Pacha, ambassadeur de Turquie à Paris, a deux branches : il y a d'abord le différend entre la Porte et toutes les Puissances, produit par le rejet du Protocole ; en second lieu, il y a la querelle entre la Turquie et la Russie. Pour mettre les autres Puissances en état d'interposer leur médiation, la Porte doit d'abord

(1) Rolin-Jaequemyns, I, § 5, dans la *Rev. de dr. int. et de lég. comparée*, t. X, 1878, p. 29 et 30.

Digitized by Google

se mettre bien avec elles. Bref le premier pas à faire par la Porte était de notifier son acceptation du Protocole. Resteraient ensuite les questions de cessation d'hostilités et de désarmement, et là-dessus une médiation serait peut-être praticable. » « A part l'importance, dit M. Rolin-Jaequemyns (1), selon nous exagérée, que le Duc Decazes attachait au protocole, son raisonnement nous paraît exact. La véritable application de l'article 8 avait été tentée par la conférence de Constantinople, à laquelle la Russie s'était prêtée, tandis que la Turquie en avait rejeté les conclusions. Dès ce moment, la Turquie s'était mise en dissentiment avec toute l'Europe et elle avait rendu elle-même, par ce fait, une nouvelle médiation impossible. » Il fallait dès lors ou se déclarer neutre ou se joindre à la Russie : les puissances ne voulurent pas de la guerre et elles proclamèrent, nous l'avons dit, leur neutralité.

Nous n'avons pas à parler des hostilités : nous dirons simplement qu'à la fin de 1877, la Turquie n'avait pas seulement à combattre la Russie, ainsi que le Monténégro, qui était en guerre avec elle depuis le 2 juillet 1876 ; elle avait devant elle deux autres adversaires, la Roumanie, qui lui avait déclaré la guerre le 22 mai, et la Serbie, qui, ayant signé la paix le 28 février, lui avait déclaré de nouveau la guerre le 14 décembre. D'ailleurs, à cette époque, la Porte était vaincue de toutes parts ; aussi désirait-elle la paix. Au mois de novembre, elle s'était déjà adressée à l'Allemagne et à l'Autriche pour obtenir leur médiation ; mais ces deux puissances lui avaient répondu qu'elle ferait

(1) Rolin-Jaequemyns, I, § 5, dans la *Rev. de dr. int. et de lég. comparée*, t. X, 1878, p. 30.

Digitized by Google

mieux de s'adresser directement au quartier général russe. Après la chute de Plewna, elle s'était alors tournée (14 décembre) vers l'Angleterre : celle-ci avait pressenti les autres gouvernements en vue d'une médiation collective ; mais elle avait dû abandonner son idée, car l'Allemagne avait refusé de s'y associer. Le 29 décembre, le cabinet de Saint-James avait encore fait une démarche isolée du côté de la Russie ; mais le prince Gortchakoff lui avait répondu qu'il ne voulait traiter que directement avec la Turquie. Celle-ci dut donc en prendre son parti : le 3 janvier 1878, elle annonça qu'elle était prête à traiter sans intermédiaire avec la Russie et, le 31 janvier, elle signait la convention préliminaire d'Andrinople, qui établissait, en même temps qu'un armistice, les bases de la paix. Le traité de paix fut signé à San-Stephano le 3 mars ; mais il fut réformé par le Congrès de Berlin, qui se réunit du 13 juin au 18 juillet, pour régler de nouveau la question d'Orient.

XXXVe Cas.

Différend gréco-turc (1878-1881) (1).

Les plénipotentiaires de France et d'Italie au congrès de Berlin (juin-juillet 1878) avaient, dans la séance du 5 juillet, proposé à cette assemblée d'inviter « la Sublime-Porte à s'entendre avec la Grèce pour une rectification de frontières en Thessalie et en Épire (2) ». Cette proposition,

(1) Voir *La Question d'Orient depuis le Traité de Berlin*, par Max. Choublier, 2e partie, ch. I, §§ I et III, p. 167 et 202.

(2) De Clercq, t. XII, p. 272.

Digitized by Google

qui réservait en outre la médiation des puissances, pour le cas où les parties intéressées ne réussiraient pas à se mettre d'accord, avait été acceptée par les représentants de l'Allemagne, de l'Autriche-Hongrie et de la Russie et reproduite au traité signé à Berlin le 13 juillet. L'article 24 stipule en effet (1) que, « dans le cas où la Sublime Porte et la Grèce ne parviendraient pas à s'entendre sur la rectification de frontière indiquée dans le treizième protocole du congrès de Berlin, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Russie se réservent d'offrir leur médiation aux deux Parties pour faciliter les négociations. »

La Turquie, qui ne voyait pas la nécessité d'une rectification de frontières, n'avait pas adhéré au protocole du 5 juillet; elle avait signé, il est vrai, le traité du 13 juillet, mais l'article 24 ne l'obligeait pas à accorder une rectification de frontières à la Grèce. Aussi repoussa-t-elle toutes les demandes du gouvernement grec à cet égard. Celui-ci, désespérant de rien obtenir, finit par prier les Puissances d'exercer la médiation prévue par l'article 24 du traité de Berlin. Les cabinets européens répondirent à son appel et, au mois de février 1879, une conférence, composée des représentants des grandes puissances, de la Grèce et de la Turquie, s'ouvrit à Préveza pour étudier la rectification de frontières. Disons tout de suite qu'elle n'aboutit à aucun résultat, car la Porte se montra intraitable. Les pourparlers que les deux cabinets engagèrent directement entre eux à Constantinople ne réussirent pas mieux et une transaction proposée par M. Waddington, ministre des affaires étrangères de France, n'eut pas plus

(1) De Clercq, t. XII, p. 326.

Digitized by Google

de succès : les deux adversaires s'entêtaient dans leurs prétentions.

Les puissances pensèrent alors, sur la proposition de l'Angleterre, à envoyer sur les lieux, pour délimiter la nouvelle frontière, une commission européenne, qui ne comprendrait, suivant le désir de la France, aucun représentant de la Grèce et de la Turquie. Mais ce projet fut abandonné par suite des changements de ministères qui eurent lieu à Londres et à Paris, et les puissances se rallièrent à l'idée d'une conférence européenne, dont le nouveau ministre des affaires étrangères d'Angleterre, lord Granville, avait pris l'initiative. Berlin fut choisi comme lieu de réunion et, le 7 juin 1880, le gouvernement allemand invitait les Puissances à s'y réunir en conférence, pour exercer la médiation prévue par l'article 24 du traité de Berlin.

Dès le début, les puissances montrèrent qu'elles avaient l'intention d'aller plus loin que la médiation et d'exercer un arbitrage : la note qu'elles firent remettre à la Porte, le 10 juin, par leurs ambassadeurs à Constantinople, le prouve. Par cette note, les cabinets d'Europe avisaient le Divan que, la rectification des frontières gréco-turques étant devenue impossible au moyen d'une négociation directe par suite de son mauvais vouloir, ils avaient « décidé que leurs représentants se réuniraient en conférence à Berlin pour déterminer, à la majorité des voix, la ligne des frontières qu'il convient d'adopter (1) ». Cette note indiquait que les puissances, qui prétendaient agir en vertu de l'article 24 du traité de Berlin, n'en comprenaient pas le sens et en exagéraient la portée. En effet,

(1) Choublier, 2e partie, ch. I, § I, p. 177.

Digitized by Google

d'abord les puissances, par l'article 24, s'étaient seulement réservé d'offrir leur médiation, qui dès lors pouvait être refusée : cet article ne les autorisait donc pas à se réunir d'elles-mêmes en conférence ; en outre, l'article 24 parlait seulement de médiation : il n'autorisait donc pas les représentants des puissances à « déterminer, à la majorité des voix, la ligne de frontières qu'il convient d'adopter », car c'était changer la médiation en arbitrage.

Le sultan vit parfaitement l'erreur des puissances dans l'application de l'article 24 et il prit soin de la leur faire remarquer. Il répondit (1), en effet, à la note du 10 juin : « La Sublime-Porte n'aurait rien à objecter à la conférence projetée, si les informations fournies à ce sujet par la note de Votre Excellence ne semblaient indiquer que les représentants des Puissances sont appelés à prendre des décisions qui seraient incompatibles avec l'idée et le caractère d'une médiation. »

Les puissances ne tinrent aucun compte de cet avis et la conférence s'ouvrit à Berlin le 16 juin. A la première séance, le représentant de la France détermina ainsi, à la demande des autres plénipotentiaires, la tâche de la conférence : « Rester fidèle, non seulement à l'esprit, mais en quelque sorte à la lettre du traité de Berlin ; se conformer aux intentions du Congrès contenues dans le protocole 13 (2) ». Les plénipotentiaires furent loin de rester fidèles à ces belles promesses : ils affectèrent, il est vrai, d'employer le mot médiation, pour avoir l'air de rester dans l'esprit du traité de Berlin ; mais cela ne pouvait donner le change et en fait ils accomplirent un arbitrage.

(1) Choublier, 2e partie, ch. I, § I, p. 177, note 2.
(2) Choublier, 2e partie, ch. I, § I, p. 177.

Digitized by Google

La situation faite à la Turquie et à la Grèce, dont on n'avait admis aucun représentant à la conférence, l'avait fait prévoir; la rédaction de l'acte final, dressé le 1er juillet, ne laissait plus aucun doute à cet égard : les plénipotentiaires indiquaient le tracé de frontières entre la Turquie et la Grèce, qu'ils avaient adopté à l'unanimité, et ils soumettaient aux puissances leur « décision, afin qu'elles veuillent bien l'approuver et la notifier aux parties intéressées. (1) »

Le 15 juillet 1880, les puissances notifièrent cette décision au gouvernement turc au moyen d'une note collective, où elles cachaient à peine leur intention d'imposer leur volonté, si cela était nécessaire. Malgré cela, la Porte ne voulut considérer la décision de la conférence (les plénipotentiaires ayant prétendu agir en vertu du traité de Berlin) que comme la proposition d'un médiateur, et elle fit ses observations sur le tracé de frontières, ce qui, somme toute, était son droit. Mais les puissances entendaient que la décision de la conférence fût respectée à l'égal d'une sentence et, le 25 août, elles déclarèrent à la Porte « que la décision de la conférence de Berlin ayant été prise après mûre délibération et à la suite d'un examen attentif des différents tracés successivement proposés par les gouvernements ottoman et grec, les puissances médiatrices ne sauraient consentir à ce que la discussion fût ouverte à cet égard..... Les gouvernements se trouvent, par suite, dans l'impossibilité d'autoriser leurs représentants à accepter aucune discussion sur le tracé de la frontière. Ils ne peuvent que leur laisser la faculté d'examiner toute proposition que la Porte aura à leur communiquer

(1) De Clercq, t. XII, p. 578.

Digitized by Google

en ce qui concerne la meilleure manière d'effectuer l'évacuation, par les autorités ottomanes, des territoires que vise la décision de la conférence, ainsi que leur remise au gouvernement hellénique » (1). Cependant la Porte refusa de s'exécuter et les puissances ne parvinrent pas à s'entendre pour l'y contraindre.

M. N.-J. Saripolos (2) a prétendu que les puissances avaient failli à leur devoir, qui était d'obliger la Turquie à exécuter la décision de la conférence de Berlin. M. Arntz (3) lui a répondu que les puissances n'avaient pas de décision à imposer, car la conférence de Berlin n'avait fait qu'exercer la médiation prévue par l'article 24 du traité de Berlin. Comme on l'a vu, nous sommes loin de trouver, ainsi que M. Arntz, que les plénipotentiaires de la conférence de Berlin se tinrent dans les strictes limites d'une médiation ; mais nous ne pouvons qu'être de son avis, quand il dit que les puissances n'avaient pas de décision à imposer. Les puissances s'étaient constituées arbitres et, si l'on peut dire que les arbitres peuvent, jusqu'à un certain point, contraindre les parties à exécuter leur sentence, quand leur arbitrage a été accepté, il n'en est plus du tout de même, quand l'arbitrage a été exercé sans acceptation préalable : dans ce cas, l'arbitrage touche même de bien près à l'intervention. Or, la conférence de Berlin avait bien exercé un arbitrage : mais la Turquie

(1) Choublier, 2e partie, ch. I, § I, p. 181.

(2) *La Question gréco-turque après l'acte final de la Conférence de Berlin*, par N.-J. Saripolos, dans la *Rev. de dr. int. et de lég. comparée*, t. XIII, 1881, p. 231 et s.

(3) *Du différend né entre la Grèce et la Turquie par suite du traité de Berlin du 13 juillet 1878*, par Arntz, dans la *Rev. de dr. int. et de lég. comparée*, t. XIII, 1881, p. 246 et s.

Digitized by Google

n'avait accepté à aucun moment l'arbitrage des puissances, elle n'avait considéré celles-ci que comme des médiatrices agissant en vertu de l'article 24 du traité du 13 juillet 1878. Elle était donc dans son droit, en refusant d'exécuter l'acte final de la conférence de Berlin, et les puissances n'avaient pas le droit de la contraindre.

Il fallait cependant aviser, car la Grèce, se fondant sur cet acte final, avait commencé ses armements pour vaincre la résistance de la Porte. Celle-ci avait envoyé de son côté des troupes pour protéger ses frontières et une collision était à craindre. Dans cet état de choses, les puissances, ne pouvant faire céder la Turquie, résolurent de faire céder la Grèce.

Elles écoutèrent la voix du nouveau ministre des affaires étrangères de France, M. Barthélemy Saint-Hilaire, qui déclara, un peu tard il est vrai, que la conférence de Berlin n'avait jamais eu l'idée d'exercer un arbitrage, qu'elle n'avait fait qu'exercer la médiation prévue par l'article 24 du traité de Berlin, et qui leur proposa d'imposer, cette fois, leur arbitrage à la Grèce et à la Turquie. Les puissances n'acceptèrent cette proposition qu'à la double condition de l'unanimité de leur assentiment et de l'acceptation préalable de l'arbitrage par la Grèce et la Turquie. Le refus de la Turquie la fit avorter. Cependant la Porte se montra prête à renouer des négociations sur une base nouvelle et elle proposa aux puissances de rechercher une nouvelle solution pour les frontières gréco-turques. Les puissances acceptèrent et chargèrent aussitôt leurs ambassadeurs à Constantinople de se réunir en conférence dans cette ville, pour rectifier les frontières entre la Grèce et la Turquie.

La conférence s'ouvrit au milieu du mois de mars 1881.

Digitized by Google

Après s'être mis d'accord et avoir obtenu l'acceptation du Sultan, les ambassadeurs des puissances adoptèrent, dans la séance du 27 mars, un nouveau tracé de frontières, qui était moins favorable à la Grèce que celui de la conférence de Berlin. Ils demandaient en même temps à leurs gouvernements de communiquer à la Grèce et à la Turquie le résultat de leur travail « comme une décision unanime des six Puissances » et « de déclarer que, le cas échéant, les Puissances veilleraient à l'exécution de l'accord » (1). C'était sacrifier la Grèce : les puissances n'hésitèrent pas à le faire. Elles notifièrent au gouvernement hellénique la décision de leurs ambassadeurs, en l'avertissant que, s'il ne se soumettait pas, il n'aurait pas à compter sur le concours de l'Europe, en cas d'une guerre avec la Turquie. C'était transformer encore une fois une médiation en arbitrage. La Grèce finit par céder et, le 2 juillet 1881, elle signa avec la Turquie une convention, qui établissait la nouvelle frontière conformément au tracé fixé par la conférence de Constantinople.

XXXVIe Cas.

Guerre entre le Pérou et la Bolivie, d'un côté, et le Chili, de l'autre (1882) (2).

En 1882, le Chili était en guerre avec le Pérou et la Bolivie. Il triompha assez facilement de ses deux adversaires et, dans l'énivrement de sa victoire, il prétendit

(1) De Clercq, t. XIII, p. 14.

(2) Voir *Chronique des faits internationaux*, dans la *Rev. de dr. int. et de lég. comparée*, t. XV, 1883.

Digitized by Google

leur imposer des conditions de paix assez dures, que le Pérou et la Bolivie rejetèrent. Les États-Unis voulurent alors s'entremettre pour fléchir le vainqueur et mettre ainsi fin à la guerre : ils offrirent dans ce but leurs bons offices aux parties belligérantes et des pourparlers s'engagèrent entre M. Logan, ministre des États-Unis au Chili, et le président de cette république. Mais ils n'aboutirent à aucun résultat et M. Logan conseilla dès lors à l'amiral Montéro, vice-président de la république du Pérou, d'accepter les conditions du Chili. L'amiral Montéro refusa et la guerre continua.

Peu après l'Angleterre, la France et l'Italie se concertèrent pour tenter à leur tour un effort en vue de ramener la paix dans l'Amérique du Sud. Les ministres de ces trois puissances accrédités à Lima tinrent des conférences dans ce but ; mais le Chili se montra intraitable et le Pérou et la Bolivie finirent par se résigner à accepter ses conditions.

XXXVIIe Cas.

Conflit entre la France et la Chine (1882-1885) (1).

Ce fut au mois de décembre 1882, que commença le conflit entre la France et la Chine. A cette époque, la Chine, poussée par Tu-Duc, roi d'Annam, créa des difficultés à la France au Tonkin et dans l'Annam, en contestant, malgré le traité de 1874, qui lui avait été notifié en

(1) Voir *L'affaire du Tonkin*, par un Diplomate, liv. III, ch. II, III et IV, p. 303 à 334.

Digitized by Google

1875, son droit de protectorat sur ce dernier pays, sous prétexte qu'elle avait elle-même un droit de suzeraineté sur lui. La France maintint ses droits sur le Tonkin et l'Annam et les fit valoir par quelques démonstrations militaires opérées avec succès. Aussi, devant cette attitude énergique, la Chine finit par demander la paix, qui fut signée à Tien-Tsin le 11 mai 1884. Mais la paix fut de courte durée ; car, dès les 23 et 24 juin suivants, une colonne française et annamite sous les ordres du lieutenant-colonel Dugenne, qui, conformément au traité de Tien-Tsin, se dirigeait sur Langson pour y tenir garnison, fut attaquée à Bac-Lé par un corps de réguliers chinois. Dès lors la France exigea une satisfaction et, ne l'ayant pas obtenue, elle envoya un ultimatum à la Chine le 12 juillet 1884.

La Chine parut d'abord vouloir céder ; puis, changeant tout à coup d'attitude et sans chercher à s'entendre directement avec la France, elle fit, le 19 juillet, appel à la médiation des États-Unis, en invoquant l'article 1er du traité qu'elle avait conclu en 1858 avec cet État et par lequel les États-Unis s'étaient engagés à prêter, s'ils en étaient requis, leurs bons offices à la Chine pour la solution de tout différend entre cette puissance et une autre. Dès lors, le 23 juillet, M. Frelinghuysen, secrétaire d'État des affaires étrangères à Washington, offrit la médiation de son gouvernement à la France.

L'attitude de la Chine empêcha le gouvernement français d'accepter cette médiation : la cour de Pékin, en effet, refusait de s'engager sur le principe de l'indemnité que nous réclamions, et voulait soumettre la question aux puissances ; de plus elle adressait aux légations à Pékin une circulaire, dans laquelle elle rejetait sur nous la res-

Digitized by Google

ponsabilité de l'affaire de Bac-Lé. Aussi M. Jules Ferry, président du Conseil et ministre des affaires étrangères, répondit à M. Morton, ministre des États-Unis à Paris, que la médiation ne pouvait être acceptée, que si la Chine reconnaissait qu'elle avait violé le traité de Tien-Tsin du 11 mai dernier et qu'elle devait par suite une indemnité. Mais le Tsong-li-Yamen, dans une longue note du 30 juillet, reprit sa thèse bien connue : la responsabilité du sang versé à Bac-Lé était imputable à la France seule, car aucune entente précise n'était intervenue entre Li-Hong-Tchang, vice-roi du Tchéli, et le commandant Fournier, relativement aux dates d'évacuation du Tonkin par les troupes chinoises ; dès lors, tout en reconnaisant qu'une indemnité serait due, s'il y avait eu violation du traité de Tien-Tsin, il déclarait que la Chine, n'ayant violé aucun traité, ne pouvait accepter une demande d'indemnité absolument injustifiable. Et, pour mettre d'accord les cabinets de Paris et de Pékin, il proposa l'arbitrage du président des États-Unis « sur la question de savoir si effectivement la Chine *avait* ou n'*avait* pas violé le traité sur un point quelconque. » M. Ferry rejeta cette proposition, car, le jour où elle lui fut communiquée, le 1er août, le délai de l'ultimatum du 12 juillet expirait et le ministre français n'avait pas confiance dans la Chine, qui, pour lui, ne cherchait qu'à gagner du temps. Il ne déclina pas du reste la médiation ; mais celle-ci ne put s'exercer, puisque la Chine ne voulut pas reconnaître qu'elle avait violé le traité de Tien-Tsin.

Dans ces conditions, les représailles commencèrent : dès le 5 août, la flotte française bombarda Kelung. Cette attitude rendit la cour de Pékin encore plus intraitable. Elle eut recours, il est vrai, une troisième fois aux États-Unis,

Digitized by Google

mais c'était toujours dans l'espoir de gagner du temps : le 14 août, elle se disait disposée à donner une indemnité raisonnable et proposait de nouveau l'arbitrage des États-Unis pour faire un règlement. M. Ferry pensa qu'il n'y avait pas lieu de donner suite à cette nouvelle demande d'arbitrage, car la violation du traité de Tien-Tsin était un de ces faits qu'il ne lui paraissait pas possible de soumettre à l'appréciation d'une puissance tierce ; mais, tout en exprimant à M. Morton ses remerciements et ses regrets de ne pouvoir acquiescer à la nouvelle et amicale proposition du cabinet de Washington, il lui fit comprendre que, s'il déclinait l'arbitrage des États-Unis, il accepterait encore leurs bons offices pour amener la Chine à faire quelque proposition acceptable, mais qu'il fallait se hâter. En effet, le 19 août, la France adressa un nouvel ultimatum à la Chine : celle-ci n'y ayant pas donné une réponse satisfaisante, l'amiral Courbet bombarda l'arsenal de Foutchéou, anéantit la flotte chinoise du Sud et détruisit les défenses de la rivière Min (23 au 29 août). Dès lors les rapports officiels furent rompus entre les cabinets de Paris et de Pékin et Li-Fong-Pao, ambassadeur de Chine accrédité à Paris et à Berlin, se retira dans cette dernière ville.

De nouvelles tentatives de médiation ne tardèrent pas cependant à se faire jour. Dès le mois de septembre, M. Cartwright, ancien commissaire des douanes chinoises, mal informé par des fonctionnaires du ministère de la Marine à Paris, crut pouvoir avertir le gouvernement chinois, que la France ne se refuserait pas désormais à soumettre la question d'indemnité à l'arbitrage d'une puissance tierce. De son côté, Li-Fong-Pao suggéra à l'Allemagne d'offrir sa médiation entre la France et la

Digitized by Google

Chine ou, tout au moins, de s'employer pour engager les deux gouvernements à entrer de nouveau en pourparlers. Averti de ces démarches par M. Patenôtre, notre ministre en Chine, et par le baron de Courcel, notre ambassadeur à Berlin, M. Ferry fit savoir le 15 septembre, « qu'aucune médiation ayant le caractère d'arbitrage ne serait acceptée », mais « que, si la Chine *avait* des ouvertures à formuler, elle *pourait* les faire directement, ou recourir, pour les transmettre, aux bons offices d'une Puissance tierce ». Dès lors, il ne fut donné aucune suite à la démarche de M. Cartwright; mais M. Ferry fit connaître à l'Allemagne nos conditions de paix, qui devaient être acceptées par la Chine avant d'entamer de nouvelles négociations. La cour de Pékin ayant repoussé certaines de ces conditions sans faire de proposition nouvelle, il était préférable d'attendre; aussi l'Allemagne n'eut pas l'occasion d'exercer sa médiation.

Cependant les États-Unis cherchaient depuis quelque temps à s'entremettre de nouveau entre la France et la Chine. Quand ils eurent l'assurance que leur démarche ne serait pas désagréable au gouvernement français, ils offrirent leurs bons offices à la cour de Pékin pour engager de nouveaux pourparlers entre elle et la France (12 septembre). Le Tsong-li-Yamen répondit à l'offre des États-Unis, en proposant pour la troisième fois un arbitrage, qui avait été repoussé déjà les deux premières fois par la France. Conformément à cette proposition, M. Young, ministre des États-Unis en Chine, offrit directement, sans en référer à son gouvernement, ses bons offices à M. Patenôtre et lui suggéra un arrangement qui aboutissait à un arbitrage. M. Ferry n'eut pas besoin de répondre directement à cette proposition, car, le 10 octobre, Li-Hong-Tchang

Digitized by Google

reprit les démarches faites par M. Young et fit demander à M. Patenôtre, par le consul de France à Tien-Tsin, à quelles conditions nous accepterions un arbitrage pour le réglement du différend franco-chinois. Le gouvernement français répondit dès le lendemain à cette question par l'exposé des propositions qui forment ce qu'on appelle le programme du 11 octobre : on ratifierait le traité de Tien-Tsin et la France maintiendrait l'occupation de Kelung à titre provisoire ; en outre « on ne prononcerait plus le mot indemnité, mais, comme équivalent, la France garderait la possession des douanes et des mines à Kelung et à Tamsui pendant un nombre d'années à débattre. La médiation d'une ou de plusieurs Puissances amies pourrait d'ailleurs être admise, soit pour fixer la durée de cette occupation, soit même pour en avancer le terme au moyen d'une transaction pécuniaire ».

M. Ferry fit part de ce programme au chargé d'affaires des États-Unis à Paris, le 17 octobre ; mais sa note se croisa avec une note de celui-ci, par laquelle il lui communiquait deux nouvelles combinaisons imaginées par le cabinet de Washington : elles aboutissaient toutes deux à un arbitrage et le gouvernement des États-Unis s'offrait à employer ses bons offices, si nous le voulions, pour communiquer et faire agréer à Pékin l'une ou l'autre. M. Ferry déclara le 22 octobre, qu'il ne s'écarterait pas des conditions énoncées dans le programme du 11, et il demanda si ces conditions seraient appuyées à Pékin par les États-Unis. M. Frelinghuysen répondit le 27, que son gouvernement ne le pouvait pas, parce que, s'il admettait le payement d'une indemnité déterminée, il ne voulait pas cependant s'engager en ce qui touchait le maintien de l'occupation de Kelung à titre de garantie, sous prétexte que c'eût

Digitized by Google

été préjuger la question et sortir de son rôle. Là s'arrêta l'entremise des États-Unis ; mais alors une autre médiation nous avait été offerte et nous l'avions acceptée, c'était celle de l'Angleterre.

Depuis plusieurs semaines, lord Granville, chef du Foreign Office, entretenait M. Waddington, notre ambassadeur à Londres, des affaires de Chine. Le 6 octobre, il lui avait demandé si la médiation des puissances, par exemple de l'Angleterre, de l'Allemagne et des États-Unis, ne pourrait pas s'exercer utilement pour déterminer la cour de Pékin à accepter des conditions jugées raisonnables. M. Waddington n'avait pu alors lui répondre affirmativement, car, à ce moment, des pourparlers se trouvaient engagés entre Paris et Washington, au sujet de la médiation des États-Unis ; mais il n'avait pas laissé échapper l'occasion de savoir ce que lord Granville entendait par conditions raisonnables, et il avait appris par suite que le chef du Foreign Office trouvait fondée notre demande d'indemnité, suffisant le chiffre de 40 millions et juste l'occupation de Kelung par la France jusqu'à exécution complète du traité de Tien-Tsin et payement intégral de l'indemnité.

Dans ces conditions, la médiation de l'Angleterre ne pouvait que nous être agréable. Aussi, quand le cabinet de Paris vit qu'il n'avait plus rien à attendre de la médiation des États-Unis, il accepta, le 21 octobre, les bons offices de l'Angleterre pour faire prévaloir à Pékin les conditions du 11 octobre, qui ne s'écartaient pas sensiblement des propositions indiquées par lord Granville. Puis, apprenant que les États-Unis admettaient les deux conditions jugées par nous essentielles, c'est-à-dire le principe de l'indemnité et le maintien de l'occupation du nord de For-

Digitized by Google

mose comme garantie de l'exécution du traité, M. Ferry pensa qu'il serait peut-être possible et opportun d'associer les cabinets de Londres et de Washington en vue d'une médiation commune : dans ce but il appela l'attention de lord Granville sur cet état de choses et il entretint lui-même de cette idée le représentant des États-Unis à Paris.

Lord Granville réserva son opinion ; mais le 8 novembre M. Frelinghuysen fit savoir qu' « il conviendrait parfaitement aux États-Unis d'agir comme médiateurs ou arbitres avec l'Angleterre et l'Allemagne, ou avec l'une ou l'autre, si on les priait de le faire ». Le cabinet de Washington, qui avait toujours fait de l'arbitrage une condition *sine qua non*, admettait donc maintenant la médiation. L'Angleterre en fut immédiatement avisée. Malheureusement, le même jour arrivait à Londres et à Paris la nouvelle que notre programme du 11 octobre avait été repoussé par le Grand Conseil à Pékin et que celui-ci préparait des contre-propositions, qui ne tarderaient pas à être communiquées. Dès lors, toute médiation fut suspendue. Nous n'avions, en effet, accepté celle de l'Angleterre que pour appuyer le programme du 11 octobre : elle n'avait donc plus lieu de s'exercer. De même l'idée d'une entente commune entre l'Angleterre et les États-Unis se trouvait écartée, car elle n'avait plus d'objet.

Malgré cela la Chine annonça le 12 novembre qu'elle demanderait probablement à l'Angleterre de nous transmettre ses contre-propositions. Elle demanda, en effet, au cabinet de Saint-James sa médiation à cette fin ; mais celui-ci refusa de nous communiquer le projet chinois, parce qu'il contenait des propositions inacceptables, « des propositions de vainqueur à vaincu » (17 novembre). Le marquis Tseng, ambassadeur de Chine à Londres, insista

Digitized by Google

pourtant le 2 décembre auprès de lord Granville, pour faire appuyer ce programme : le chef du Foreign Office lui répondit qu'il était toujours disposé à servir d'intermédiaire pour des propositions raisonnables, mais qu'il refusait de transmettre les dernières, les sachant d'avance inacceptables.

Cependant, comme la France voulait être fixée le plus tôt possible sur l'efficacité des bons offices de l'Angleterre, lord Granville s'efforça, le lendemain et les jours suivants, de provoquer un rapprochement ; il n'y parvint pas et dès lors, le 10 décembre, la France considéra la médiation anglaise comme terminée. Malgré cela, le 27 décembre, le marquis Tseng fit encore officiellement passer à lord Granville un nouveau mémorandum ; celui-ci se borna à nous le transmettre, sans l'appuyer, et après s'être assuré préalablement que nous ne verrions aucun inconvénient à cette communication. Les nouvelles propositions de la Chine n'étaient pas plus acceptables que les précédentes ; aussi la France résolut-elle d'agir et la parole fut laissée au général Brière de l'Isle et à l'amiral Courbet.

Là s'arrête la série des tentatives de médiation. Les rapides succès de nos troupes et l'interdiction, le 26 février 1885, du transport des riz, regardés comme contrebande de guerre, interdiction qui menaçait la Chine de la famine, finirent par amener le Tsong-li-Yamen à résipiscence. Il fit des propositions de paix, qui furent l'objet d'une nouvelle négociation, et les préliminaires de la paix furent signés à Paris le 4 avril 1885 directement entre la France et la Chine.

Digitized by Google

XXXVIIIe Cas.

Affaire des Carolines (1885) (1).

Dans la soirée du 24 août 1885, au moment où le vapeur « le Manille », de la marine royale espagnole, s'apprêtait à occuper l'île d'Yap, qui fait partie du groupe des Carolines en Océanie, la canonnière allemande « l'Iltis » y envoya une embarcation armée, qui arbora le drapeau impérial et proclama la prise de possession d'Yap au nom de l'empire allemand. Au reçu de cette nouvelle à Madrid, le 4 septembre, l'Espagne s'empressa de demander des explications au gouvernement allemand. Celui-ci répondit qu'il ne connaissait en rien les revendications de l'Espagne sur les îles Carolines, que sans cela il eût empêché toute prise de possession, jusqu'au moment où la question de propriété eût été résolue entre les deux gouvernements. C'était donc mettre sur le tapis la question même de propriété et le prince de Bismarck, chancelier de l'empire, proposait dès à présent de soumettre cette question de droit à un arbitrage, pour le cas où l'on ne pourrait arriver à une entente amicale. Le chancelier allemand envoya à l'Espagne un rescrit officiel, daté de Warzin du 31 août, où il cherchait à prouver que l'Espagne n'avait pas de droits de souveraineté sur les Carolines. Le gouvernement espagnol répondit qu'en tous cas il avait pris possession de l'île d'Yap avant l'Allemagne. Celle-ci déclara que, pour cette question de fait, il lui fallait les rapports de ses officiers de marine et elle proposa en même temps de sou-

(1) Voir Calvo, 1re partie, liv. XIX, sect. II, §§ 1692 à 1698, t. III, p. 416 à 425.

Digitized by Google

mettre le différend à la médiation d'un tiers, qui serait le Pape Léon XIII. L'Espagne acquiesça à ce choix et de son côté le Souverain Pontife accepta avec empressement, Il chargea une commission de sept cardinaux, présidée par son secrétaire d'État, le cardinal Jacobini, d'exercer la médiation et, le 22 octobre, il proposa aux Parties une solution qui laissait à l'Espagne la souveraineté des îles Carolines, mais qui donnait à l'Allemagne « pleine et entière liberté de commerce, de navigation et de pêche dans ces mêmes îles, comme aussi le droit d'y établir une station navale et un dépôt de charbon ». L'Allemagne et l'Espagne acceptèrent ces propositions et, pour constater leur accord, signèrent un protocole à Rome le 17 décembre 1885.

Quelques auteurs, comme MM. F. de Martens (1), Rouard de Card (2) et Raymond Kœchlin (3), ont fait erreur sur le rôle joué par le Pape dans cette affaire. Suivant eux, Léon XIII fut un arbitre. L'arbitrage fut en effet proposé dès le principe, nous l'avons vu, par le prince de Bismarck, comme moyen de conciliation ; mais il est certain qu'à la fin celui-ci ne proposa plus que la médiation et que c'est la médiation à laquelle s'arrêtèrent les cours de Madrid et de Berlin. C'est d'ailleurs l'opinion du plus grand nombre des auteurs : de l'Institut de Droit international (4), de

(1) F. de Martens, partie spéciale, liv. IV, ch. I, III, A, 4, a, § 104, t. III, p. 144 à 148.

(2) *Etudes de Droit international. L'arbitrage international au XIXe siècle,* par E. Rouard de Card, p. 226, notes 1 et 2.

(3) *Arbitrage,* par Raymond Kœchlin, II, dans la *Grande Encyclopédie,* t. III, p. 556.

(4) *Annuaire de l'Institut de Droit international,* 8e année, 1885-1886, 3e partie, p. 366.

Digitized by Google

MM. Kamarowsky (1), Rolin-Jacquemyns (2), Calvo (3), de Mougins de Roquefort (4), Despagnet (5), Bonfils (6), Mérignhac (7).

XXXIXe Cas.

Affaire Cerruti (1885-1888) (8).

Au cours de la guerre civile qui agita les États-Unis de Colombie, un sujet italien, Ernesto Cerruti, qui résidait depuis dix-sept ans en Colombie, prit part aux troubles du côté des révolutionnaires. Le gouvernement de l'État de Cauca saisit ses immeubles situés sur le territoire de la république et le mit lui-même en jugement sous l'accusation de rébellion. Cependant, sur la prière du ministre italien en Colombie, il lui permit de se rendre à Bogota pour justifier sa conduite. Mais alors un croiseur de la marine

(1) Kamarowsky, liv. I, ch. II, 3, p. 89, note 1.

(2) *De la littérature juridique actuelle de l'Espagne, et de quelques-unes de ses productions les plus récentes*, par Rolin-Jacquemyns, VI, 58, dans la *Rev. de dr. int. et de lég. comparée*, t. XIX, 1887, p. 613.

(3) Calvo, 1re partie, liv. XIX, sect. II, §§ 1692 à 1698, t. III, p. 416 à 425.

(4) De Mougins de Roquefort, 2e partie, sect. III, ch. II, p. 176.

(5) Despagnet, liv. VII, tit. III, sect. I, § II, no 704, p. 709.

(6) Bonfils, 4e partie, liv. I, ch. I, no 942, p. 517 et 518.

(7) Mérignhac, 1e partie, liv. II, ch. I, sect. I, § I, no 159, p. 168.

(8) Voir *Chronique des faits internationaux*, par Pradier-Fodéré, dans la *Rev. de dr. int. et de lég. comparée*, t. XIX, 1887, p. 196 à 198. — Calvo, 1re partie, liv. XIX, sect. II, §§ 1699 et 1700, t. III, p. 426 à 429.

Digitized by Google

italienne « le Flavio-Gioja » se présenta dans le port de Buenaventura et le capitaine Cobianchi, commandant du navire, fit débarquer des troupes et exigea qu'on lui remît Cerruti. Trop faible pour refuser, le gouvernement colombien s'exécuta ; mais il avertit le ministre italien qu'il ne pourrait continuer ses relations avec l'Italie, si celle-ci ne donnait réparation complète de l'outrage que le croiseur italien venait d'infliger à la nation colombienne. Le gouvernement italien ayant alors proposé de soumettre à un arbitrage les réclamations pendantes, la Colombie accepta, à la condition que l'examen de la conduite du commandant Cobianchi serait aussi déféré à l'arbitre. L'Italie refusa et les relations diplomatiques furent rompues entre les deux pays.

Ce fut sur ces entrefaites, que l'Espagne offrit sa médiation aux parties : elle fut acceptée de part et d'autre et un protocole fut signé à cet effet à Paris, le 24 mai 1886, par le général comte de Ménabréa, ambassadeur d'Italie, et M. de Matéus, ministre plénipotentiaire de Colombie. Il faut remarquer que ce protocole transformait le rôle du gouvernement espagnol : de médiateur il en faisait un arbitre, c'était un véritable compromis, qui fixait les points sur lesquels le délégué espagnol aurait à se prononcer. L'arbitrage ne devait d'ailleurs porter que sur les questions concernant le sieur Cerruti et les autres sujets italiens ; on laissait en dehors l'offense faite à la Colombie : le gouvernement de Bogota s'en remettait à la loyauté de l'Italie pour cette partie du différend. L'Espagne nomma comme arbitre son ministre d'Etat, M. Moret, qui rendit sa sentence le 26 janvier 1888.

Digitized by Google

XLe Cas.

Différend entre le Portugal et le Congo (1885 *et* 1890) (1).

Le Portugal ne s'entendait pas avec l'Association internationale du Congo pour les limites de leurs possessions respectives dans l'Afrique occidentale. En 1885, ces deux Etats résolurent de recourir à la médiation de la France pour amener un accord à ce sujet. Le baron de Courcel, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de France à Berlin, fut chargé par le gouvernement français du rôle de médiateur et, le 14 février 1885, il fit signer à Berlin, entre le Portugal et l'Association internationale du Congo, une convention qui termina le désaccord (2).

Cependant un différend surgit de nouveau en 1890 entre les mêmes États (l'Association internationale du Congo s'appelait alors Etat indépendant du Congo et avait toujours pour souverain le roi des Belges) à propos de la frontière le long de la rivière Cuango, dans le territoire de Muatayanva. Le roi des Belges, désirant terminer ce différend, sollicita, le 30 décembre 1890, la médiation du Pape; mais celle-ci ne fut pas exercée, car le nonce pontifical à Lisbonne, le cardinal Vincent Vannutelli, informa Léon XIII, le 2 janvier 1891, que M. du Bocage, ministre des affaires étrangères de Portugal, et M. de Grelle-Rogier, représentant de l'Etat indépendant du Congo, avaient signé, le 31 décembre 1890, une con-

(1) Voir Calvo, t. VI, 1re partie, liv. XIX, sect. II, § 350, p. 324 et 325.

(2) Voir de Clercq, t. XIV, p. 445.

Digitized by Google

vention, par laquelle les deux Etats s'engageaient, pour terminer le différend, à entrer d'abord en négociations directes, puis, au cas où celles-ci ne réussiraient pas, à recourir à la médiation du Souverain Pontife, enfin, au cas où la médiation ne réussirait pas non plus, à soumettre la question à l'arbitrage d'une puissance amie, choisie de commun accord, qui d'ailleurs ne devait certainement être autre que le Saint-Siège. En vertu de cette convention, le Portugal et l'Etat indépendant du Congo entrèrent en négociations directes et le différend fut terminé par une convention signée le 25 mai 1891. La médiation éventuelle du Pape n'avait donc plus d'objet.

XLIe Cas.

Différend entre l'Angleterre et le Portugal (1890-1891) (1).

L'Angleterre et le Portugal étaient en contestation depuis longtemps à propos de territoires situés dans l'Afrique orientale, territoires que chacun des deux États réclamait comme faisant partie de sa sphère d'influence propre. Le gouvernement anglais, usant de la force, avait fini par adresser un ultimatum au cabinet de Lisbonne. Celui-ci, trop faible pour résister, s'était soumis, mais en réservant la question de droit, et il avait annoncé en même temps qu'il en appellerait aux puissances signataires de l'Acte général de la Conférence du Congo, dressé à Berlin le 26 février 1885, et réclamerait l'exécution de

(1) Voir Calvo, t. VI, 1re partie, liv. XIX, sect. II, § 349, p. 323 et 324.

Digitized by Google

l'article 12 de cet Acte, qui stipule (1) que, « dans le cas où un dissentiment sérieux, ayant pris naissance au sujet ou dans les limites des territoires mentionnés à l'article 1er et placés sous le régime de la liberté commerciale, viendrait à s'élever entre les Puissances signataires du présent Acte ou des Puissances qui y adhéreraient par la suite, ces Puissances s'engagent, avant d'en appeler aux armes, à recourir à la médiation d'une ou de plusieurs Puissances amies.

« Pour le même cas, les mêmes Puissances se réservent le recours facultatif à la procédure de l'arbitrage. » Cet article ne stipule l'arbitrage que facultativement; mais il rend la médiation obligatoire. En conséquence, au mois de mars 1890, le Portugal sollicita la médiation du Pape et, le 28 mai 1891, les cabinets de Lisbonne et de Saint-James signèrent, par l'entremise de Léon XIII, une convention qui était assez satisfaisante pour le Portugal.

XLIIe Cas.

Différend entre le Pérou et l'Équateur (1893) (2).

Une question de frontières avait soulevé, à la fin de l'année 1893, un différend assez sérieux entre le Pérou et l'Equateur. Des deux côtés, les esprits s'étaient vivement montés et les deux États se préparaient à la guerre. Dans cet état de choses, le Pape offrit sa médiation pour l'a-

(1) De Clercq, t. XIV, p. 454.

(2) Voir *Chronique des faits internationaux. Pérou et Équateur*, dans la *Rev. gén. de dr. int. public*, t. I, 1894, p. 87 et 181.

Digitized by Google

planissement du conflit. Les deux gouvernements sud-américains l'acceptèrent dans les derniers jours du mois de décembre et Léon XIII en confia l'exercice à Mgr Macchi, son nonce à Lima et archevêque *in partibus* de Corinthe. Celui-ci fit aboutir sa mission à un heureux résultat et ramena le bon accord entre le Pérou et l'Equateur.

XLIIIe Cas.

Différend entre l'Angleterre et le Vénézuéla (1895-1897) (1).

Depuis la première moitié de ce siècle, l'Angleterre et le Vénézuéla étaient en querelle au sujet des limites de la Guyane britannique. En 1895, la querelle s'envenima par suite d'une voie de fait exercée par des agents vénézuéliens sur un fonctionnaire anglais dans le territoire contesté. Dès le principe, les États-Unis recommandèrent à l'Angleterre de soumettre la question à l'arbitrage d'une puissance tierce. Ce fut pour se conformer à cette recommandation, que le Vénézuéla demanda au pape Léon XIII ses bons offices. Celui-ci accepta, mais lord Salisbury, chef du Foreign Office, refusa aussi bien les bons offices que l'arbitrage. Dès lors le conflit faillit prendre de nouvelles proportions par suite de l'intervention des États-Unis : mais, le 2 février 1897, les cabinets de Caracas et de Saint-James signèrent un traité d'arbitrage dans le but de mettre fin au différend.

(1) Voir Calvo, tome VI, 1re partie, liv. XIX, sect. II, § 351, p. 325 et 326, et 2e partie, liv. II, sect. I, §§ 424 à 426, p. 489 à 492. — *Chronique des faits internationaux*, par Pradier-Fodéré, V, dans la *Rev. de dr. int. et de lég. comparée*, t. XXIX, 1897, p. 671 et 672.

Digitized by Google

XLIVe Cas.

Guerre entre l'Angleterre et le Transvaal.

Dans le but de mettre fin à la guerre actuelle entre l'Angleterre et le Transvaal, MM. Krüger et Steijn, présidents de la république du Transvaal et de l'État libre d'Orange, ont fait, le 5 mars 1900, des ouvertures pacifiques au cabinet de Saint-James, en prenant comme base essentielle de la paix le maintien de l'indépendance des deux républiques sud-africaines. En même temps, ils demandaient aux consuls étrangers à Prétoria, de s'efforcer d'obtenir les bons offices de leurs gouvernements respectifs.

Le 11 mars, lord Salisbury, chef du Foreign Office, a rejeté formellement la base indiquée par MM. Krüger et Steijn. Deux jours après, 13 mars, M. Hay, secrétaire d'État des affaires étrangères à Washington, en réponse à la demande du Transvaal, offrait la médiation de son gouvernement à l'Angleterre, en vue du rétablissement de la paix dans l'Afrique du Sud : il faisait remarquer que sa requête n'avait pour but que de transmettre la communication faite à M. Adalbert Hay, le consul américain à Prétoria, que cependant le président Mac-Kinley serait heureux de pouvoir concourir d'une manière amicale à amener la conclusion de la paix. Lord Salisbury a d'abord averti M. Hay que l'offre des États-Unis arrivait un peu tard, attendu qu'il avait déjà répondu directement aux ouvertures pacifiques du Transvaal ; puis il lui a déclaré que, de toute manière, il était obligé de repousser sa requête, parce que l'Angleterre ne se proposait pas d'ac-

Digitized by Google

cepter la médiation d'une puissance quelconque dans le sud de l'Afrique et qu'en tous cas, il ne pourrait être question de paix, que lorsque les Boërs auraient déposé les armes et se seraient rendus sans conditions. Dès lors le cabinet de Washington a avisé le gouvernement de Prétoria, qu'il ne pouvait rien faire dans la voie désirée par les présidents.

Par suite de la volonté de l'Angleterre de faire la paix sans aucun intermédiaire, les Etats qui avaient reçu la communication du Transvaal, ont envoyé à celui-ci des réponses négatives. L'Allemage a répondu qu'elle était toute disposée à coopérer à une médiation, mais qu'elle ne pourrait le faire qu'aussitôt que des bases de médiation existeraient, c'est-à-dire aussitôt qu'il serait établi que les deux adversaires souhaitaient une médiation. Le Conseil fédéral suisse a dit qu'il « aurait volontiers contribué à faire cesser l'effusion du sang ; mais le cabinet de Londres nous ayant déclaré qu'il n'avait pas l'intention d'accepter la médiation d'une puissance, quelle qu'elle fût, le Conseil fédéral suisse est aussi obligé de renoncer à toute démarche. » La Hollande, l'Autriche et la Russie ont fait des réponses dans le même sens. Toutefois, le gouvernement hollandais s'est déclaré disposé à donner son appui aux démarches tentées pour le rétablissement de la paix.

La France n'a pas répondu directement à la demande du Transvaal ; mais M. Delcassé, ministre des Affaires étrangères, a fait connaître les intentions du cabinet de Paris, en déclarant au Sénat, le 15 mars, que toute médiation était impossible, puisque l'un des belligérants ne voulait faire la paix qu'à une condition à laquelle l'autre n'était pas disposé à souscrire.

Voyant que leur demande de médiation, communiquée

Digitized by Google

par les consuls à Prétoria, n'avait été agréée par aucun État, en dehors des États-Unis, les présidents Krüger et Steijn ont envoyé dernièrement en Europe trois délégués, pour disposer directement les gouvernements en faveur des républiques sud-africaines et les pousser à interposer leur médiation.

Il est curieux de noter l'attitude de l'Angleterre au lendemain de la conférence de la Paix. Après avoir apposé sa signature au bas de la Convention de La Haye, qui recommande le recours à la médiation, elle s'empresse de repousser les offres qui lui sont faites. Or, on peut se demander si cette attitude est conforme à la Convention. Celle-ci naturellement ne peut-être invoquée dans les rapports de l'Angleterre avec le Transvaal, puisque ce dernier État n'a pas fait partie de la conférence de la Paix. Mais il n'en est pas de même à l'égard des puissances qui, comme la Grande-Bretagne, ont signé la Convention de La Haye : dans les rapports entre ces puissances et l'Angleterre, cette Convention peut être invoquée. Dès lors, les États-Unis ayant offert leur médiation au cabinet de Saint-James, la Convention de La Haye n'obligeait-elle pas celui-ci à accepter l'offre du gouvernement de Washington ?

Au point de vue du droit, on ne peut hésiter à dire que non, car la conférence n'a admis la médiation obligatoire, ni en ce qui concerne le recours, ni en ce qui concerne l'acceptation. L'article 2 (1) de la Convention a, en effet, laissé la médiation entièrement facultative.

Mais ne peut-on dire que la Convention de La Haye faisait à l'Angleterre un devoir moral d'accepter la médiation

(1) Voir plus haut, 1re partie, ch. II, II, p. 38.

Digitized by Google

que lui avaient offerte les États-Unis? La conférence n'a pas voulu dire que le refus d'accepter la médiation ne pourrait jamais être considéré comme un acte peu amical, parce que cette proposition eût constitué presque une invitation à la refuser (1): or cela pourrait indiquer jusqu'à un certain point, que les puissances ont considéré comme un devoir d'accepter la médiation. Mais, d'autre part, la conférence a repoussé une proposition qui avait pour but d'indiquer que la médiation devait être la règle, et le recours aux armes l'exception (2). En outre et surtout, elle s'est exprimée formellement au sujet de l'offre de la médiation et l'a considérée comme un devoir (art. 27) (3). Dès lors, si elle est restée muette à ce sujet en ce qui concerne le recours ou l'acceptation, on peut donner une signification à son silence, en disant qu'elle n'a pas voulu voir là un devoir ou du moins qu'elle n'a pas osé le dire expressément. On peut donc conclure que la Convention de La Haye ne faisait pas à l'Angleterre un devoir moral d'accepter la médiation des États-Unis.

En somme, en ce siècle, les parties contendantes ont généralement eu recours à la médiation ou ont accepté celle qu'on leur offrait et le plus souvent la médiation a réussi. Quand elle a été exercée par les grandes puissances, elle s'est transformée facilement, il est vrai, en intervention, surtout lorsque l'une des parties contendantes était la Turquie. C'est ce qui s'est produit, nous l'avons vu, aux conférences de Londres et de Constantinople en 1827-1837, aux conférences de Vienne en 1853-1854 et

(1) Voir plus haut, 1re partie, ch. II, II, p. 46 et 47.
(2) Voir plus haut, 1re partie, ch. II, II, p. 38.
(3) Voir plus haut, 1re partie, ch. II, II, p. 44 et 45.

Digitized by Google

1855, et à la conférence de Berlin en 1880. Mais en général, quand la médiation a été exercée par d'autres que les grandes puissances ou par celles-ci isolément, elle l'a été d'une manière loyale et impartiale et, presque toutes les fois qu'elle a échoué, c'est parce que les parties contendantes se sont montrées intransigeantes.

Digitized by Google

APPENDICE

Rôle du Pape comme médiateur

Nous avons vu précédemment que le Pape avait joué au moyen âge un grand rôle au point de vue de la paix, qu'il s'était constitué le pacificateur et le médiateur par excellence et qu'un grand nombre de différends se réglait par son entremise. Pour apprécier exactement sa situation à cette époque, il n'est pas indifférent de voir comment il l'avait acquise.

Après la chute de l'empire d'Occident, les évêques de Rome réclamèrent la suprématie sur les autres évêques : le concile de Sardique consacra cette prééminence et Valentinien III reconnut, par un édit, cette primauté à Léon le Grand. Les patriarches de Constantinople, d'Alexandrie et d'Antioche, et avec eux tout l'Orient, eurent beau refuser de reconnaître cette primauté; le patriarche de Constantinople en particulier eut beau s'appuyer sur le concile de Chalcédoine pour dire qu'il avait des droits égaux à ceux de l'évêque de Rome, celui-ci tint bon et lutta pour le maintien de sa suprématie.

Vis-à-vis du pouvoir civil, il n'en fut pas de même, le Pape resta dans une position subalterne : il continua de dépendre des empereurs de Constantinople, qui devaient confirmer son élection et le soumettaient à des

Digitized by Google

taxes comme tous les habitants de l'Empire. Quand Léon III rétablit l'empire d'Occident en couronnant Charlemagne, il le fit non comme pontife, mais comme organe du peuple romain. Il en fut de même lorsque Jean XII couronna à Rome, le 2 février 962, l'empereur Othon le Grand roi d'Italie, fondant ainsi le Saint Empire romain germanique : « le consentement du peuple romain, dit Ernest Nys (1), fut regardé comme une partie essentielle de la cérémonie ; le pape se reconnut même le sujet d'Othon, auquel les citoyens jurèrent de n'élever à l'avenir aucun pontife sans son consentement. » Plus tard Henri III se fit attribuer par le synode le droit d'élire le souverain pontife : celui-ci dépendit donc tout à fait de l'Empereur, dont il subissait la juridiction.

Les papes ne tardèrent pas cependant à chercher à s'affranchir de ce joug : ils voulurent même aller plus loin et s'emparer de la puissance temporelle, en établissant la monarchie universelle des papes. Ils étaient arrivés depuis longtemps à imposer leur juridiction aux rois. En effet, dès l'affaiblissement de l'empire romain, ils avaient tendu, grâce à l'exercice de l'autorité spirituelle, à prendre la direction morale de la société. Cela leur avait été facile ; car, au milieu de l'empire qui s'effondrait et des provinces envahies par les Barbares, l'Église était restée seule bien organisée. D'ailleurs les rois eux-mêmes étaient allés au-devant de leurs désirs et avaient sollicité l'intervention pontificale, témoins Brunehaut et son petit-fils Théodoric, qui avaient demandé à Saint Grégoire le Grand d'exercer la justice ecclésiastique dans toute sa rigueur « contre les rois qui pouvaient être déclarés déchus, s'ils violaient les

(1) E. Nys, ch. II, p. 17.

Digitized by Google

privilèges concédés à certaines institutions religieuses par le Saint-Siège. (1) » Aussi peut-on dire qu'après l'établissement des Barbares sur les ruines du monde romain, l'Église avait pris une influence prépondérante et que les évêques de Rome étaient devenus les souverains réels du monde catholique.

Le droit de juridiction que la Papauté avait acquis ainsi sur les rois, les papes tâchèrent de l'obtenir également sur l'Empereur. Pour cela, tout en continuant à exercer leur autorité sur la société, ils se mirent à affirmer leur droit sur tous les princes. Ils ne prétendaient d'ailleurs, en agissant ainsi, que mettre en pratique une théorie qui avait cours au moyen âge : les partisans de cette théorie, se fondant sur le principe de l'unité, qu'avait affirmé Saint Augustin et qui était leur idéal, pensaient qu'il ne fallait qu'un seul prince et dans leur idée, ce prince devait être le Pape. Naturellement les empereurs défendirent leur droit et mintinrent leurs prérogatives. Ils étaient du reste soutenus par d'autres théoriciens, qui considéraient le Pape comme le chef spirituel, mais l'Empereur comme le chef temporel, et il faut même reconnaître que pendant longtemps, dans la théorie de l'empire la plus exagérée, les droits du pouvoir spirituel furent respectés.

Dans cette situation, une lutte était inévitable entre la Papauté et le Saint-Empire : ce fut Grégoire VII qui l'entama. Alors qu'il n'était que le moine Hildebrand, il s'était déjà fait remarquer par son attachement à la théorie papale. Une fois pape, il chercha à faire passer cette théorie dans le domaine de la réalité : il se donna par suite le double but auquel tendirent tous ses efforts, d'as-

(1) *L'Ordre international*, par Ch. Périn, liv. I, ch. I, V, p. 32.

Digitized by Google

surer à la Papauté la puissance spirituelle et la domination sur le pouvoir civil.

Pour réaliser le premier point, il combattit non seulement contre l'épiscopat, comme ses prédécesseurs, mais contre tout le clergé. Outre qu'ainsi il fit reconnaître son pouvoir spirituel, il établit l'unité de l'Église et débarrassa la chrétienté des deux vices qui l'infestaient : la simonie et la corruption des mœurs du clergé.

En ce qui concerne le pouvoir civil, il ne put atteindre son but. En voulant établir dans le monde un régime qui était en somme la théocratie absolue, il se heurta à la résistance de l'Empereur et cette résistance fut l'occasion d'une longue guerre entre le Saint-Empire et la Papauté. Cette guerre éclata en 1077. L'Empereur Henri IV, accusé de simonie, avait refusé de se soumettre aux exigences de Rome, et par suite le pape Alexandre II, qui savait avoir l'appui des princes de l'Empire, l'avait cité à comparaître devant le concile (1076). Henri IV avait refusé de s'y rendre en personne et n'y avait envoyé que des ambassadeurs. Ceux-ci n'ayant pas été reçus par le nouveau pape Grégoire VII, l'Allemagne avait protesté contre cette injure faite à l'Empereur et ses évêques avaient déposé Grégoire VII lui-même dans le concile de Worms. Le pape avait répondu à cette manifestation, en excommuniant et déposant l'Empereur et en déliant ses sujets du serment de fidélité, et après cela les les deux partis n'avaient pas tardé à prendre les armes. Henri IV, vaincu d'abord, vint en 1077 à Canossa implorer la clémence de Grégoire VII. Mais il reprit bientôt la lutte et la continua avec un courage indomptable. Il vainquit à son tour Grégoire VII, le fit déposer de nouveau et le remplaça par l'antipape Clément III. Grégoire VII mou-

Digitized by Google

rut loin de Rome, renié de ses sujets et abandonné des siens ; mais ses successeurs continuèrent la lutte contre Henri IV, qui fut vaincu une seconde fois par suite de la perfidie d'un de ses fils, et contre ses descendants, qui, comme lui, voulurent défendre leurs droits. Les Hohenstaufen furent finalement vaincus et le dernier de cette race héroïque mourut sur l'échafaud ; mais, comme dit Ernest Nys(1), « la résistance avait été assez longue pour rendre à jamais impossible l'établissement de la monarchie universelle des papes. »

Comme nous l'avons dit plus haut, les prétentions de la Papauté, aussi bien que la résistance des Empereurs, avaient été encouragées par deux théories adverses : la théorie papale et la théorie de l'empire.

D'après la théorie papale, l'Église, qui représente l'âme, doit avoir la direction de la société laïque, qui représente le corps ; car la vie de la société laïque, par suite de l'Etat, n'est pas la vie véritable, et dès lors l'humanité ne peut faire son salut qu'en se soumettant à la direction de l'Eglise. Grégoire VII, qui, on peut dire, personnifie la Papauté, affirma hautement et poussa très loin cette théorie : il prétendit posséder et exercer un pouvoir direct et absolu sur les choses tant spirituelles que temporelles. « Pour lui, dit Ernest Nys (2), le pouvoir temporel procédait de Satan le pouvoir spirituel de Dieu ; la puissance civile dérivait de l'enfer, la puissance ecclésiastique est d'origine céleste ». Il échoua, nous avons vu, dans ses prétentions sur le pouvoir civil ; malgré cela, il faut reconnaître qu'à partir de lui et grâce à lui le

(1) E. Nys, ch. II, p. 20.
(2) E. Nys, ch. II, p. 21.

Digitized by Google

pape prit le rang suprême. Dans la chrétienté, on le plaça au dessus de l'Empereur. Il n'avait pu établir, il est vrai, la monarchie ecclésiastique universelle; mais, d'un autre côté, la juridiction des empereurs sur les papes n'avait pu être maintenue. « L'opinion se forma, dit Ernest Nys (1), que le pape était le premier souverain de la chrétienté et que les autres souverains lui devaient hommage». Toutefois les prétentions du Saint-Siège continuèrent à être défendues par les canonistes, qui allaient jusqu'à dire que l'Empereur pouvait être déposé par le pape pour n'importe quel péché. Aussi les successeurs de Grégoire VII, entre autres Innocent III, Grégoire IX et Innocent IV, ne se firent pas faute de revendiquer leur droit sur l'Empereur à tout moment; mais ce fut en vain.

La théorie de l'empire fut défendue par les civilistes. Dès le douzième siècle, les glossateurs, épris de la législation romaine, prônèrent les doctrines absolutistes et affirmèrent le droit de l'Empereur sur le monde temporel. Il est vrai que les Empereurs, bien qu'ils s'intitulassent les dominateurs de l'univers, étaient souvent trop faibles pour se faire obéir, même en Allemagne, de leurs puissants feudataires. Frédéric II Barberousse poussa la théorie très loin. Il voulut réunir l'Allemagne et l'Italie sous sa puissance et refouler le pape dans le domaine purement spirituel. Dans sa terrible lutte contre la Papauté, il rêva même de détruire la puissance des papes et d'attribuer leurs prérogatives à la dignité impériale elle-même. « Il se déclare, dit Ernest Nys (2), supérieur au pape en sainteté, il se proclame plus apte que lui à rem-

(1) E. Nys, ch. II, p. 22.
(2) E. Nys, ch. II, p. 25.

Digitized by Google

plir les fonctions de vicaire de Jésus-Christ. » Barberousse échoua dans sa tentative ; mais longtemps les Hohenstaufen, qui furent excommuniés par l'Église et dont le dernier mourut sur l'échafaud, furent considérés comme des saints par les défenseurs de l'autorité civile.

La notion de l'empire fut abandonnée peu à peu dans tous les pays. Dans certains même, comme l'Angleterre, elle n'avait jamais été admise. En ce qui concerne les rois de France, Othon le Grand est le dernier Empereur dont ils aient admis la suzeraineté. Du reste les Empereurs n'avaient jamais eu l'autorité des papes : leur droit de juridiction n'avait jamais été franchement accepté que de leurs vassaux.

La théorie papale fut également repoussée par tous les États. En Angleterre, c'est Guillaume le Conquérant qui refuse de prêter le serment de vassal à Grégoire VII ; puis Edouard Ier et Edouard III, qui ne veulent pas se soumettre à ses exigences. En France, Saint-Louis commença le mouvement. Frédéric II ayant été déposé en 1228 par le Saint-Siège, ce roi fit remarquer au Pape « que, si l'Empereur avait réellement mérité d'être déposé, il n'aurait dû l'être que dans un concile général » (1). Joseph de Maistre voit là le germe de l'esprit d'opposition qui se développa plus tard en France ; mais il est permis d'y voir aussi le commencement de la période où les rois rejetèrent l'autorité temporelle du pape. Si, en effet, à l'origine les rois n'osaient se dire souverains et ne pouvaient être reconnus comme tels sans la permission du pape, ils ne tardèrent pas à rejeter cette suzeraineté papale et le droit absolu du roi fut reconnu et affirmé au point de vue

(1) *Du Pape*, par J. de Maistre, liv. II, ch. x, p. 337.

Digitized by Google

politique, dans les rapports de l'Église et de l'État et dans les relations avec les autres États. Au sujet des rapports de l'Église et de l'État, une grande discussion eut lieu entre Boniface VIII et Philippe IV le Bel. Le Pape avait, en 1296, cité Édouard Ier d'Angleterre et Philippe le Bel à comparaître devant son tribunal suprême. Les deux souverains avaient refusé de s'y rendre et il s'en était suivi une querelle au sujet des droits du pouvoir civil. Philippe IV maintint ses prérogatives et les États généraux réunis à Paris, à Notre-Dame, le 10 avril 1302, appuyèrent les revendications du roi. Le gallicanisme royal fut défendu par William Ockam, Jean de Paris, Marsile de Padoue et Jean de Jaudun. Lors de la lutte de Louis de Bavière et du pape Jean XXII, Marsile de Padoue composa le « Defensor pacis », pour défendre les droits de l'Empereur. Il affirme dans ce livre que la religion est en contradiction avec la notion du pouvoir ; il nie même le droit divin du Pape et conteste la primauté de Saint Pierre ; il dit qu'il appartient au pouvoir temporel d'instituer les évêques et de désigner le pape, de juger les évêques, de convoquer les conciles, que les évêques sont tous égaux, que l'Empereur peut en élever un au-dessus des autres, mais qu'il peut le révoquer. William Ockam combattit aussi pour la suprématie impériale contre les prétentions papales. Ces idées de Marsile de Padoue et de William Ockam contribuèrent à mettre de plus en plus l'État en dehors et au-dessus de l'Église et aussi à fonder l'autonomie de l'État contre les prétentions de l'Empereur. Aussi, au quinzième siècle, l'Empereur et le Pape n'ont plus de pouvoir : leur puissance n'est plus que nominale.

Il résulte de cette étude que la juridiction du Pape et de l'Empereur prit fin de bonne heure. S'ils luttèrent long-

Digitized by Google

temps pour la suprématie universelle, leur autorité sur les rois disparut au milieu de ces luttes et l'on peut dire qu'ils brisèrent eux-mêmes leur puissance. Toutefois celle des Empereurs tomba davantage et ils ne purent même pas arriver à se faire admettre comme les arbitres universels entre les rois, car ceux-ci ne voulaient pas avoir l'air de reconnaître leur suprématie. Ainsi Pütter raconte que l'Empereur Charles IV fut appelé à Paris par Charles V, en 1378, pour statuer sur le conflit toujours pendant entre la France et l'Angleterre au sujet de la couronne de France. « On lui fit bon accueil, dit-il (1), mais en même temps tout était mis en œuvre pour éviter ce qui pouvait éveiller et entretenir l'idée du droit de juridiction suprême de l'empereur d'Allemagne sur les rois étrangers. » Au contraire, si le pouvoir des papes n'était plus reconnu, leur prestige était resté très grand et ils devinrent les pacificateurs par excellence au moyen âge. » Les Papes, dit M. de Mougins de Roquefort (2), n'apparaissent plus comme les juges suprêmes incontestés; cependant ils restent les médiateurs les plus respectés entre les princes, qui, bien souvent, font appel à leur sagesse et leur demandent de trancher leurs différends. » Les cas où ils furent choisis comme arbitres ou comme médiateurs sont très nombreux. Pendant la guerre de Cent ans, un grand nombre de trêves fut conclu par leur entremise entre la France et l'Angleterre et Martin V, en particulier, fit tous ses efforts pour faire cesser la lutte entre ces deux puissances. Un des exemples les plus remarquables de l'action de la Papauté au moyen âge est le partage des Indes et de

(1) Kamarowsky, liv. II, ch. I, p. 130, note 2.
(2) De Mougins de Roquefort, 2e partie, sect. II, ch. I, p. 117.

Digitized by Google

l'Amérique entre les Espagnols et les Portugais, partage qui fut tranché en 1493 par Alexandre VI dans sa bulle « inter cætera ».

Les papes étaient donc restés au moyen âge les premiers souverains de la chrétienté. « Celui qui occupait la chaire de Saint-Pierre, dit Ward (1), était jusqu'à un certain degré le maître de l'Europe. En sa qualité de médiateur présumé entre le ciel et la terre, il décidait qui avait raison, qui avait tort ; grand casuiste dans les conflits, il jouait à l'égard des rois qui ne reconnaissaient au-dessus d'eux aucun tribunal, le rôle de censeur et de gardien des mœurs. Ainsi s'établit un tribunal commun pour l'Europe, dans les cas où l'on en avait le plus besoin ; le faible y trouvait un soutien, le puissant un frein ; l'idée la plus divine, la justice, pouvait se manifester en liberté. » Guizot (2) reconnaît également que la Papauté eut une grande influence au moyen âge, et il affirme que c'est grâce à l'action qu'elle exerça à cette époque, qu'ont été posés « contre les prétentions et les déréglements de la force, les principes du droit international. »

C'est à partir du XVIe siècle que le rôle des papes diminue. La Réforme protestante avait porté atteinte à l'autorité de l'Église, en niant cette autorité : dès lors, chaque État prétendit à l'indépendance absolue et les papes furent choisis moins souvent comme arbitres. Au XVIIIe siècle, leur rôle est tout à fait fini. A cette époque, on proclame le droit de souveraineté de toute nation libre : or ce droit exclut toute intervention extérieure et

(1) Kamarowsky, liv. II, ch. I, p. 124.

(2) *L'Église et la Société chrétienne en 1861*, par Guizot, ch. XIV. — De Mougins de Roquefort, 2e partie, sect. II, ch. I, p. 113.

Digitized by Google

fait chaque nation juge exclusif de ses actes. Au XIXe siècle, on fait même la guerre à la puissance pontificale et, en 1870, les États pontificaux sont enlevés au pape et annexés au nouveau royaume d'Italie, dont Rome devient la capitale. Toutefois, si le prestige des papes a disparu, il faut reconnaître avec Ward que leur exemple a été utile : M. de Mougins de Roquefort (1), rapportant l'opinion de cet auteur, dit en effet que « c'est de l'ancienne médiation papale que naquit plus tard l'usage de s'adresser avant la guerre, ou lors de la conclusion de la paix, aux puissances neutres à l'effet d'obtenir leur soutien ou leurs bons offices. »

En ce siècle cependant, un revirement s'est produit dans l'opinion en faveur du pape. Beaucoup de personnes, non seulement parmi les catholiques, mais aussi parmi les protestants, réclament le rétablissement de la juridiction pontificale en matière internationale. Déjà, au XVIIe siècle, Bellarmin et Hobbes revendiquaient en faveur de la Papauté, en disant que la juridiction des papes sur le spirituel fait supposer qu'ils ont une juridiction au moins indirecte sur le temporel. Leibnitz était de cet avis et il dit même dans ses « Pensées » (2) : « Il y a... plusieurs hommes célèbres parmi les protestants, qui ont cru qu'on pouvait laisser ce droit au Pape, et qu'il était utile à l'Église si l'on retranchait quelques abus (3). » Au XIXe siècle, plusieurs personnes ont demandé que la juridiction papale fût rétablie. Joseph

(1) De Mougins de Roquefort, 2e partie. sect. II, ch. I, p. 113.
(2) *Pensées*, par Leibnitz, t. II, p. 401.
(3) Voir J. de Maistre, liv. II, ch. X, p. 333.

Digitized by Google

de Maistre (1) pense que le pape est tout désigné pour donner des bornes légales à la souveraineté dans tous les pays : il devrait posséder un droit d'opposition et « le veto du Pape pourrait être exercé contre tous les souverains, et s'adapterait à toutes les constitutions et à tous les caractères nationaux. » Périn (2) voudrait que tous les pays chrétiens s'unissent sous l'autorité de l'Église : dans ces pays, le pape aurait sur le pouvoir temporel « l'exercice de l'autorité que l'Église tient de Dieu dans l'ordre spirituel » et il dirigerait l'ordre temporel « sous la menace des sanctions de l'ordre spirituel. »

Sans aller aussi loin que ces hommes et sans demander que la Papauté ait, en vertu de son pouvoir spirituel, des droits sur le pouvoir temporel, beaucoup de personnes ont manifesté le désir de voir le pape reprendre le rôle qu'il avait autrefois. En 1869, un grand nombre de fidèles d'Angleterre envoient une pétition au Saint-Siège, pour le prier de créer un collège pour l'enseignement du droit des gens et de reprendre son ancien rôle international. La même année, le protestant anglais David Urquhart demande à Pie IX de rétablir le droit public des nations.

Le mouvement a pris surtout de l'importance depuis l'affaire des Carolines, en 1885. Quand on apprit que le différend entre l'Espagne et l'Allemagne s'était terminé d'une manière si heureuse, grâce à la médiation de Léon XIII, l'opinion, qui depuis quelques années était portée aux idées de paix et se manifestait en faveur de l'arbitrage, pensa tout de suite au Saint-Siège : un grand nombre de journaux, tant français qu'étrangers, répéta à

(1) J. de Maistre, liv. II, ch. IV, p. 227.
(2) Périn, liv. I, ch. III, p. 113.

Digitized by Google

l'envi que l'arbitre cherché était tout trouvé, qu'il n'y avait qu'à élire Léon XIII arbitre universel des différends entre nations.

Depuis cette époque, plusieurs propositions ont été faites pour rendre à la Papauté un rôle en matière internationale. En 1887, on a pensé à réunir un Congrès européen sous la présidence de Léon XIII, pour résoudre les difficultés pendantes en Europe : cette idée fut approuvée par plusieurs journaux, même protestants comme *le Temps*. Le 25 juillet de la même année, lord Stanley d'Anderley fit et soutint une motion à la Chambre des lords d'Angleterre, pour faire revivre l'intervention du Saint-Siège au moyen de l'arbitrage, dans le but d'éviter les guerres injustes. Au Congrès de la Paix qui s'est tenu à Rome, en mai 1889, sous la présidence de M. Bonghi, le marquis Pareto proposa de décerner au Pape le titre d'arbitre universel. Enfin, le 20 février 1894, M. Janssens émit à la Chambre des représentants de Belgique l'avis que le Pape fût constitué par les Puissances, qui lui restitueraient préalablement sa puissance temporelle, arbitre de tous leurs différends.

Que faut-il penser de ces revendications en faveur de la Papauté ? Conviendrait-il de rétablir la juridiction papale, comme le demandent Joseph de Maistre et Périn ? Nous n'en voyons ni la nécessité, ni l'utilité. Comme le fait remarquer Revon (1), au moyen âge la primauté de l'Église avait sa raison d'être et était méritée, parce que la vie intellectuelle et morale était concentrée dans le sacerdoce ; mais aujourd'hui cette vie se trouve aussi bien chez les laïques que chez les prêtres. En outre, la juridiction

(1) Revon, 3e partie, ch. I, VII, p. 387.

Digitized by Google

papale serait en opposition avec le principe de la souveraineté des États ; aussi les gouvernements, surtout ceux qui ont des constitutions représentatives (ce sont ceux qui forment la grande majorité dans les pays d'Europe), ne l'accepteraient jamais.

Pourrait-on alors faire du Pape l'arbitre universel des conflits internationaux ? Outre qu'on peut préférer plusieurs arbitres à un seul, il y aurait par ailleurs une grosse difficulté. Les États pourraient craindre que le Souverain Pontife ne profitât de sa nouvelle situation pour tenter de reprendre son autorité d'autrefois. Puis les gouvernements représentatifs particulièrement, qui sont très jaloux de leur autonomie, pourraient craindre qu'il ne considérât ses fonctions arbitrales comme lui donnant la suprématie universelle.

Faut-il seulement lui rendre le rôle de pacificateur par excellence qu'il avait au moyen âge ? Nous ne voyons aucun inconvénient à cela ; au contraire, on peut dire que le Pape est le personnage qui est dans les meilleures conditions pour remplir ce rôle, et à cet égard les paroles de Joseph de Maistre seront toujours vraies. « La puissance pontificale, dit-il (1), est par essence la moins sujette aux caprices de la politique. Celui qui l'exerce est de plus toujours vieux, célibataire et prêtre ; ce qui exclut les quatre-vingt-dix-neuf centièmes des erreurs et des passions qui troublent les États. Enfin, comme il est éloigné, que sa puissance est d'une autre nature que celle des souverains temporels, et qu'il ne demande jamais rien pour lui, on pourrait croire assez légitimement que si tous les inconvénients ne sont pas levés, ce qui est impossible, il

(1) J. de Maistre, liv. II, ch. IV, p. 228.

Digitized by Google

en resterait du moins aussi peu qu'il est permis de l'espérer, la nature humaine étant donnée; ce qui est pour tout homme sensé le point de perfection. »

Disons d'ailleurs que la plupart de ceux qui demandent aujourd'hui l'établissement de la juridiction papale, n'entendent pas par là qu'on accorde au Pape la suprématie absolue, mais qu'on le choisisse habituellement comme arbitre ou comme médiateur. A ce point de vue, l'on peut dire que leurs désirs ont été exaucés; car, dans ces dernières années, le Souverain Pontife a exercé en plusieurs occasions l'arbitrage ou la médiation. On ne peut que désirer et espérer que les États continueront ce mouvement si remarquable et qu'ils recourront de plus en plus à l'action du Saint-Siège. Mais on doit également désirer et espérer que le Saint-Père n'attendra pas qu'il soit sollicité, pour offrir son arbitrage ou sa médiation. C'est en se mettant en avant pour prévenir les conflits et maintenir le bon accord entre les États; c'est en faisant ses efforts pour assurer le triomphe de la paix, que la Papauté pourra reprendre l'influence qu'elle avait aux siècles passés. Elle n'a pas à craindre d'exciter la jalousie, car, par sa situation, elle ne peut porter ombrage à aucun État, et l'on peut affirmer que son intervention amiable sera toujours acceptée avec reconnaissance. « C'est qu'en effet la personnalité du Pape en impose au monde par son caractère sacré; nulle autorité sur terre ne présente des garanties émanant d'une source plus élevée et plus auguste, et le monde qui veut l'ordre et qui veut la paix, tourne les yeux vers Rome comme vers le phare de la concorde et du salut » (1).

(1) De Mougins de Roquefort, 2e partie, sect. II, ch. I, p. 116.

Digitized by Google

TROISIÈME PARTIE

DE LA MÉDIATION OBLIGATOIRE

Comme on l'a vu, la médiation est parmi les moyens de terminer pacifiquement les différends, un de ceux qui coûtent le moins à l'orgueil d'une nation. Elle a cet avantage sur l'arbitrage que l'État qui l'accepte ne s'engage à rien : il n'aura pas de sentence à exécuter, il conserve sa liberté pleine et entière. Dès lors la médiation pourrait être appelée à jouer un grand rôle au point de vue de la paix, si les nations s'entendaient pour la rendre obligatoire. Ce qui serait obligatoire serait naturellement la médiation en elle-même, l'action de recourir à l'entremise d'un tiers, mais non l'acceptation des propositions du médiateur. Les États qui seraient en désaccord, devraient, avant de recourir aux armes, solliciter la médiation d'un autre État : de cette manière, il pourrait arriver que la puissance médiatrice terminât le différend pacifiquement et il est évident que beaucoup de guerres pourraient être évitées. « Imposer aux parties l'obligation de recourir à la médiation, dit

Digitized by Google

M. de Mougins de Roquefort (1), c'est donner aux passions le temps de se calmer et éviter une détermination prise sous le coup de l'impression du moment ; c'est permettre à la lumière de se faire et à l'opinion publique d'apprécier le grief ; c'est diminuer, en un mot, dans une notable proportion les chances de conflit. »

D'ailleurs la médiation obligatoire a peu d'inconvénients. Les États ne peuvent mettre en avant pour la rejeter les mêmes arguments que pour l'arbitrage obligatoire. D'un côté, ils n'abdiquent en rien leur souveraineté, car, s'ils sont obligés de recourir à la médiation d'une puissance tierce, rien ne les force de se rallier aux solutions qu'elle propose. De l'autre, il n'y a pas à se préoccuper des moyens de faire exécuter la sentence, autrement dit à établir de sanction à la sentence, car la médiation ne comporte pas de sentence. Tout ce qu'on peut dire contre la médiation obligatoire, c'est qu'on laisse ainsi à l'État qui n'est pas prêt à entrer en campagne, le temps de s'organiser et qu'on nuit par là à celui qui est prêt. Si en effet la médiation n'aboutit pas et que la guerre ait lieu, ce dernier État se trouvera désormais en présence d'un adversaire qu'il aurait pu battre facilement au début et qui maintenant est en état de lui résister, et il devra faire par suite des sacrifices plus considérables pour le vaincre. Cet argument est même assez sérieux aujourd'hui, que l'on peut, grâce au perfectionnement des moyens de transport et à la rapidité des moyens de communication, envahir en quelques jours le territoire ennemi. Cependant, nous osons dire que ce préjudice peut être infligé aux États en faveur de la conservation de la paix.

(1) De Mougins de Roquefort, 3e partie, ch. VI, p. 244.

Digitized by Google

D'abord les conséquences de la guerre sont si graves, que les États doivent faire tout leur possible pour l'empêcher. Puis le préjudice n'est qu'éventuel, il peut ne pas se produire : ce qui a lieu, quand la médiation aboutit et ramène le bon accord entre les deux adversaires.

La médiation, pouvant s'exercer dans toutes les questions, devrait être rendue obligatoire pour tous les cas de conflit. Cela aurait un grand avantage, surtout pour la solution des différends qui touchent à l'existence, à l'indépendance ou à la souveraineté, à l'intégrité, à la dignité ou à l'honneur des Etats ; car il est généralement admis que, dans ces questions dites politiques, l'arbitrage est impossible (1). Dès lors, lorsque les États qui ont entre eux un différend de cette nature, ne s'entendent pas pour le résoudre directement, la médiation reste le seul moyen de le terminer pacifiquement. On voit par suite l'importance qu'il y aurait à la déclarer obligatoire. Cela empêcherait les gouvernements de prendre des décisions précipitées, qui ont le plus souvent des conséquences irréparables. Dans les questions si délicates dont nous avons parlé, la fibre patriotique s'exalte facilement, surtout à l'aide de la presse. Les esprits s'excitent, les imaginations se montent ; le gouvernement ne peut plus conserver le calme au milieu de l'opinion soulevée ; il se voit obligé de céder au courant qui réclame une attitude énergique et une solution immédiate, et d'envoyer des sommations à l'État avec lequel il est en difficulté. Cela a les plus graves conséquences ; car les sommations ont pour résultat d'empêcher l'État qui les reçoit, de céder sans porter atteinte à sa dignité, et il préfère par suite se lancer dans la guerre,

(1) Voir plus haut, 1re partie, ch. III, II, p. 61 et 62.

Digitized by Google

plutôt que de conserver la paix au prix de son honneur, en acceptant une solution qu'on veut lui imposer. L'important, en effet, dans tout conflit est de laisser à l'État avec lequel on est en désaccord, une issue qui lui permette de se retirer du débat avec honneur : par conséquent, il ne faut pas employer un langage impérieux et menaçant, qui rend la guerre inévitable en rendant toute solution pacifique impossible. Or, en obligeant les États à recourir, avant d'en venir aux mains, à la médiation d'une puissance tierce, ce danger est conjuré. Le gouvernement n'a pas de raisons de prendre un ton menaçant, puisqu'il doit employer les moyens pacifiques préalablement aux moyens violents. Il conservera donc une attitude calme et agira par la persuasion. Puis, pendant que la puissance médiatrice dirigera les négociations, les esprits auront le temps de se calmer, l'opinion reviendra à des sentiments moins belliqueux ; et souvent le médiateur conduira sa mission à bonne fin et arrangera le différend.

On ne peut donc que faire des vœux en faveur de la médiation obligatoire. C'est d'ailleurs celui de Trendelenburg (1), qui voudrait qu'on transformât en obligation juridique le 23e protocole du Congrès de Paris de 1856.

La médiation obligatoire existait, en quelque sorte, aux seizième et dix-septième siècles : on se considérait, en effet, à cette époque comme forcé de laisser un certain temps aux adversaires, avant d'exercer des représailles ; cela donnait le temps aux passions de se calmer et aux États neutres de s'interposer. De nos jours, la médiation a été rendue obligatoire par plusieurs congrès : par exemple, par l'acte final du Congrès de Vienne du 9 juin

(1) Voir Kamarowsky, liv. I, ch. I, p. 59.

Digitized by Google

1815 (art. 63, parag. 3), pour les différends entre les États de la Confédération germanique (1) ; par le traité de Paris du 30 mars 1856 (art. 8), pour les différends entre la Turquie et l'une ou plusieurs des autres Puissances signataires (2) ; par l'Acte général de la Conférence africaine du Congo, dressé à Berlin le 26 février 1885 (art. 12, 1er alinéa), pour les différends qui viendraient à s'élever, « au sujet ou dans les limites des territoires... placés sous le régime de la liberté commerciale », « entre les Puissances signataires du présent Acte ou des Puissances qui y adhéreraient par la suite » (3).

Mais ces articles ne visent que des cas déterminés : la médiation obligatoire n'y est stipulée qu'à l'égard de certains États ou à propos de certains territoires. Pour être efficace, il faudrait qu'elle fût appliquée à tous les différends entre tous les États ; alors elle pourrait jouer un grand rôle au point de vue de la conservation de la paix. Ainsi, M. de Laveleye prétend que, si elle avait existé en 1870, la guerre franco-allemande n'aurait pas eu lieu, car la France n'aurait pas pu rejeter, comme elle l'a fait, la médiation de l'Angleterre.

La médiation obligatoire a-t-elle des chances d'être acceptée un jour par les États ? Pour répondre à cette question, il suffit de consulter les travaux de la conférence internationale de la Paix, qui s'est réunie à La

(1) Voir plus haut, 2e partie, ch. IV, sect. I, p. 200. — De Clercq, t. II, p. 594.

(2) Voir plus haut, 2e partie, ch. IV, sect. I, p. 204. — De Clercq, t. VII, p. 63.

(3) Voir plus haut, 2e partie, ch. IV, sect. I, p. 208. — De Clercq, t. XIV, p. 454t

Digitized by Google

Haye en 1899. On y voit que, pour le moment du moins, les États n'ont voulu entendre parler en rien de la médiation obligatoire. Ils n'ont pas même voulu l'admettre dans des cas déterminés à l'avance, comme le proposait le comte Nigra, délégué de l'Italie, dans son amendement au projet russe (art. 1er et 6) (1). Aussi nous croyons qu'ils persévéreront dans la voie où ils se sont engagés et qu'ils ne reviendront pas de sitôt sur leur décision. La guerre actuelle entre l'Angleterre et le Transvaal ne peut que confirmer cette opinion.

(1) Voir Geouffre de Lapradelle, dans la *Rev. gén. de dr. int. public*, t. VI, 1899, p. 760, note 2.

Digitized by Google

CONCLUSION

On peut regretter que les États aient refusé d'établir la médiation obligatoire, car elle eût rendu plus aisée la solution des conflits qui naissent à l'occasion de certaines questions brûlantes, comme la question coloniale, la question des nationalités, la question d'Orient ou la question d'Alsace-Lorraine. La paix y eût beaucoup gagné.

La paix gagnerait beaucoup aussi à ce que le droit de déclarer la guerre fût retiré aux assemblées politiques et rendu aux chefs d'État. Si, en effet, on a pu penser un moment que la représentation nationale exercerait ce droit plus sagement que le souverain, on est obligé aujourd'hui de reconnaître le contraire. Un des exemples les plus récents est celui du dernier conflit entre l'Espagne et les États-Unis, à propos de Cuba. Dans cette affaire, le Congrès américain a fait preuve d'une grande violence et d'une grande animosité ; le président Mac-Kinley, au contraire, est resté très calme et il n'a déclaré la guerre à la cour de Madrid, que contraint et forcé par le Sénat. Ajoutons que les actes d'une assemblée ne donnent lieu qu'à une responsabilité collective : or, on sait ce que vaut la responsabilité collective et la responsabilité individuelle d'un souverain est bien préférable.

Pour la question du désarmement, on peut douter que la solution de cette question soit un bien pour la paix, car

Digitized by Google

il n'est pas prouvé que les armements nombreux soient une cause de guerre. Mais elle serait sans aucun doute un bien pour les nations, car les armées actuelles occasionnent des charges financières, qui pèsent d'un poids très lourd sur les populations. On a vu cependant que les États, à la conférence de la Paix, ont repoussé toute diminution des armements et qu'ils n'ont exprimé à cet égard qu'un vœu bien platonique (1).

En ce qui concerne l'arbitrage obligatoire, il est certain que son établissement serait en quelque sorte la suppression de la guerre ; mais il est bien probable que les Etats n'y souscriront jamais. Il a du reste bien des inconvénients que n'a pas la médiation obligatoire ; aussi est-ce celle-ci qui rendrait à la cause de la paix les plus grands services.

Nous ne prétendons pas cependant, en prônant la médiation, assurer à la paix une existence perpétuelle. Nous voulons seulement lui assurer une existence durable, en obligeant les États à résoudre pacifiquement la plupart de leurs différends et en les empêchant de faire la guerre pour des raisons futiles. Il y a en effet des différends pour la solution desquels la guerre est l'unique moyen, si la médiation n'a pas réussi. Ces différends sont ceux qui touchent aux questions que l'arbitrage ne peut régler : la guerre est donc alors légitime. Et elle l'est d'autant plus, que la nation offensée ne peut accepter aucune transaction et que le rôle du médiateur ne peut que consister à faire reconnaître ses torts à la nation qui a offensé. Si dès lors celle-ci ne veut pas se rendre à ses avis et à ses conseils, l'État offensé n'a de recours que dans la guerre et il peut user de ce moyen justement ; car, si les États ont le devoir

(1) Voir plus haut, 2e partie, ch. IV, sect. I, p. 199.

Digitized by Google

de respecter les droits essentiels des autres nations, ils ont de leur côté le droit d'exiger qu'on respecte les leurs. Nous dirons même que les Etats se doivent à eux-mêmes et aux générations à venir, de faire respecter ces droits, même par les armes, car un Etat ne peut rester fort qu'à la condition de ne pas les abdiquer.

Vu : le Président,

RENAULT.

Vu : le Doyen,

GLASSON.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris :

GRÉARD.

Digitized by Google

Digitized by Google

TABLE DES MATIÈRES

Pages

INTRODUCTION 1

PREMIÈRE PARTIE. — **Théorie de la médiation** 3

CHAPITRE PREMIER. — *Caractères et bases de la médiation* . . 3

I. — Définition de la médiation. — Elle peut être offerte ou demandée ou résulter de conventions antérieures. 3

II. — Étendue de la médiation. 6

III. — But de la médiation. 10

IV. — Manières dont la médiation prend fin. 11

V. — La médiation est individuelle ou collective. — Des congrès et des conférences. — Différences faites par les gouvernements entre les congrès et les conférences. — Appréciation des congrès et des conférences. — Appréciation de la médiation individuelle et de la médiation collective. — Appréciation de la médiation spéciale établie par la conférence de la Paix. . . 12

CHAPITRE II. — *Rôle du médiateur, des Parties contendantes et des États neutres dans la médiation* . . 29

I. — Les États seuls peuvent être médiateurs. — Manière dont le médiateur doit remplir ses fonctions. — Le médiateur n'est pas garant. — Devoirs du médiateur. — Droits du médiateur. — Devoirs des parties contendantes . . 29

Digitized by Google

II. — Les puissances contendantes doivent-elles accepter la médiation ? — Les États neutres doivent-ils offrir leur médiation ? — Opinions des auteurs à ce sujet. — Articles de la Convention de La Haye. — Intérêt des États à être médiateurs. — Les États ont-ils le droit d'imposer leur médiation ? — Les États ont-ils un droit d'intervention ? 36

CHAPITRE III. — *Comparaison de la médiation avec les bons offices, l'arbitrage et l'intervention* . . . 53

I. — Définition des bons offices. — Ressemblances entre les bons offices et la médiation. — Différences entre les bons offices et la médiation. — Confusion faite par les auteurs entre les bons offices et la médiation. 53

II. — Définition de l'arbitrage. — Ressemblances entre l'arbitrage et la médiation. — Différences entre l'arbitrage et la médiation. 60

III. — Définition de l'intervention. — Différences entre l'intervention et la médiation. — De la médiation armée. — Du droit d'intervention. — L'intervention au XIXe siècle 66

DEUXIÈME PARTIE. — **Historique de la médiation**. . . . 71

CHAPITRE PREMIER. — *Antiquité* 71

CHAPITRE II. — *Moyen âge*. 76

SECTION I. — Mouvement pacifique 76

SECTION II. — Cas de médiation 82

Ier cas. — Différend entre Alaric et Clovis. 82

IIe cas. — Trêve entre Philippe IV le Bel et Alphonse III d'Aragon (1286). 83

IIIe cas. — Guerre entre Philippe IV le Bel et Édouard Ier d'Angleterre . 83

Digitized by Google

IVe cas. — Différend entre Philippe V le Long et les Flamands . . . 84
Ve cas. — Traité de Brétigny (1360). . . 84
VIe cas. — Traité de Guérande (1364). . . 85
VIIe cas. — Congrès d'Arras (1435) 86
VIIIe cas. — Traité d'Amiens (1468) 89
IXe cas. — Trêve entre Louis XI et Charles le Téméraire (1472) 90
Xe cas. — Traité de Senlis (1474). . . . 90
XIe cas. — Guerre entre Louis XI et Charles le Téméraire 90
XIIe cas. — Traité de Sablé (1488) 91
XIIIe cas. - Trêve de Nice (1538) 92
XIVe cas. — Traité de Crépy-en-Valois (1544) 93
XVe cas. — Siège de Tripoli (1551) 93
XVIe cas. — Trêve de Vaucelles (1555) . . 94
XVIIe cas. — Convention d'Avignon (1564) . 95
XVIIIe cas. — Traité entre la Porte et Venise (1573) 96
XIXe cas. — Trêve entre Étienne Bathory, roi de Pologne, et Ivan IV, czar de Moscovie (1582). . . 96

CHAPITRE III. — *Temps modernes*. 99

SECTION I. — Mouvement pacifique 99

SECTION II. — Cas de médiation. 104

Ier cas. — Congrès de Vervins (1598) . . 104
IIe cas. — Affaire du marquisat de Saluces (1598-1601). 105
IIIe cas. — Traité de Fontainebleau (1604). 107
IVe cas. — Différend entre Paul V et Venise (1605-1607) 108
Ve cas. — Trêve d'Anvers (1609) 109
VIe cas. — Affaire d'Aix-la-Chapelle (1611) 111
VIIe cas. — Affaire de la succession de Juliers (1609-1614). 112

Digitized by Google

VIIIe cas. — Affaire de Montferrat (1613-1617) 114
IXe cas. — Guerre entre la Bohême et Venise (1616-1618). 116
Xe cas. — Guerre entre Bethlem Gaber et l'électeur palatin Frédéric, d'un côté, et l'empereur Ferdinand, de l'autre (1620-1621) 116
XIe cas. — Traité de Suze (1629). 119
XIIe cas. — Affaire de la succession de Mantoue (1627-1631) 119
XIIIe cas. — Traités de Ferrare (1644) . . . 120
XIVe cas. — Traités de Bromsebro et de Copenhague (1645). 121
XVe cas. — Démêlés entre Charles Ier et le Parlement d'Angleterre . . 122
XVIe cas. — Paix de Westphalie (1648) . . 123
XVIIe cas. — Traités de Roskilde (1658), d'Oliva et de Copenhague (1660) et de Cardis (1661) . 127
XVIIIe cas. — Traité de Bréda (1667). . . . 129
XIXe cas. — Paix entre l'Espagne et le Portugal (1668) 130
XXe cas. — Congrès d'Aix-la-Chapelle (1668) 131
XXIe cas. — Congrès de Nimègue (1675-1679) 132
XXIIe cas. — Congrès de Ryswick (1697). . 136
XXIIIe cas. — Guerre de la succession d'Espagne (1701-1714) 138
XXIVe cas. — Guerre entre la Russie et la Prusse, d'un côté, et la Suède, de l'autre. 141
XXVe cas. — Traités de Stockholm (1719 et 1720). 143
XXVIe cas. — Traité entre le czar Pierre Ier et le sultan Ahmed III (1724) 144
XXVIIe cas. — Affaire de la compagnie de commerce d'Ostende (1727-1728) 145
XXVIIIe cas. — Guerre de la succession de Pologne (1733-1738) 147
XXIXe cas. — Paix de Belgrade (1739) . . . 148

Digitized by Google

XXXe cas. — Guerre de la pragmatique sanction (1741-1748). 163
XXXIe cas. — Guerre de Sept ans (1756-1763) 165
XXXIIe cas. — Affaire de la Capitane (1761-1762) 166
XXXIIIe cas. — Guerre entre la czarine Catherine II et le sultan Mustapha III 168
XXXIVe cas. — Convention explicative du traité de Koutchouk - Kaïnardji (1779) 169
XXXVe cas. — Congrès de Teschen (1779) . . 169
XXXVIe cas. — Dissensions intestines à Genève (1734-1738 ; 1767-1768 ; 1779-1782) 172
XXXVIIe cas. — Guerre de l'indépendance des États-Unis (1778-1783). . . . 176
XXXVIIIe cas. — Guerre entre l'Angleterre et les Provinces-Unies (1780-1784) . 183
XXXIXe cas. — Différend entre l'empereur Joseph II et les Provinces-Unies (1783-1785). 184
XLe cas. - Convention du Prado (1786) . . 186
XLIe cas. — Dissensions intestines dans les Provinces-Unies (1786-1787) . 187
XLIIe cas. — Différend entre la Russie et la Porte (1788). 190
XLIIIe cas. — Dissensions intestines dans le Comtat Venaissin (1790-1791), 191
XLIVe cas. — Différend entre le roi de Prusse Frédéric-Guillaume II et l'empereur François II. 192

CHAPITRE IV. — *XIXe siècle* 194

SECTION I. — Mouvement pacifique 194

SECTION II. — Cas de médiation. 213
Ier cas. - Traité de Madrid (1801) . . . 213
IIe cas. — Congrès de Prague (1813). . . 214

Digitized by Google

IIIe cas. — Acte de médiation (1803) et pacte fédéral (1814) (Suisse). 216
IVe cas. — Différend entre l'Angleterre et les États-Unis (1812) et convention explicative du traité de Gand (1815). 218
Ve cas. — Indépendance du Brésil (1825). 219
VIe cas. — Affaires de Grèce (1821-1829) et guerre russo-turque (1828-1829). 221
VIIe cas. — Différend entre l'Angleterre et les États-Unis (1831) 231
VIIIe cas. — Convention entre la Russie et la Porte (1836) 232
IXe cas. — Différend entre la France et les États-Unis (1836). 233
Xe cas. — Affaires de Belgique (1830-1839) 233
XIe cas. — Différend entre la France et la République Argentine (1838-1840). 237
XIIe cas. — Différend entre l'Angleterre et les Deux-Siciles (1840) . . . 238
XIIIe cas. — Différend entre l'Espagne et le Maroc (1844) 239
XIVe cas. — Insurrection en Portugal (1846-1847). 239
XVe cas. — Affaire du Sonderbund (1847) . 240
XVIe cas. — Guerre entre l'Uruguay et la République Argentine (1839-1852). 242
XVIIe cas. — Insurrection dans les Deux-Siciles (1848-1849) 245
XVIIIe cas. — Insurrection de la Vénitie et de la Lombardie et guerre entre l'Autriche et la Sardaigne (1848-1849) 246
XIXe cas. — Affaire Pacifico (1847-1851) . . 247

Digitized by Google

XXe cas. — Affaire des réfugiés Lombards (1853). 249
XXIe cas. — Conférences de Vienne (1853-1854) 249
XXIIe cas. — Affaire de la principauté de Neuchâtel et de Valengin (1856-1857) 254
XXIIIe cas. — Guerre entre la France et la Sardaigne, d'un côté, et l'Autriche, de l'autre (1859). . . 256
XXIVe cas. — Insurrection dans les Deux-Siciles (1860-1861) 259
XXVe cas. — Affaires du Mexique (1859-1861) 260
XXVIe cas. — Affaire du Trent (1861). . . . 262
XXVIIe cas. — Guerre de Sécession (1861-1863) 266
XXVIIIe cas. — Affaire des duchés danois (1848-1852-1860-1863) 275
XXIXe cas. — Différend entre l'Angleterre et le Brésil (1863-1865) 279
XXXe cas. — Guerre entre l'Autriche et la Prusse (1866) 280
XXXIe cas. — Affaire du Luxembourg (1867). 283
XXXIIe cas. — Affaire de Crète (1866-1869) . . 287
XXXIIIe cas. — Guerre franco-allemande (1870-1871). 297
XXXIVe cas. — Insurrection dans les Balkans (1875-1878) et guerre russo-turque (1877-1878). 312
XXXVe cas. — Différend gréco-turc (1878-1881) 324
XXXVIe cas. — Guerre entre le Pérou et la Bolivie, d'un côté, et le Chili, de l'autre (1882) 331
XXXVIIe cas. — Conflit entre la France et la Chine (1882-1885). 332
XXXVIIIe cas. — Affaire des Carolines (1885) . . 341
XXXIXe cas. — Affaire Cerruti (1885-1888). . . 343
XLe cas. — Différend entre le Portugal et le Congo (1885 et 1890) 345

Digitized by Google

XLIe cas. — Différend entre l'Angleterre et le Portugal (1890-1891). . . 346
XLIIe cas. — Différend entre le Pérou et l'Équateur (1893) 347
XLIIIe cas. — Différend entre l'Angleterre et le Vénézuéla (1895-1897). . . 348
XLIVe cas. — Guerre entre l'Angleterre et le Transvaal. 349

APPENDICE. — *Rôle du Pape comme médiateur* 354

TROISIÈME PARTIE. — **De la médiation obligatoire** . . . 369

CONCLUSION 375

AR. ROUSSEAU, IMPRIMEUR-EDITEUR. — PARIS

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

HARVARD LAW LIBRARY

FROM THE LIBRARY
OF
RAMON DE DALMAU Y DE OLIVART
MARQUÉS DE OLIVART

RECEIVED DECEMBER 31, 1911

Digitized by Google

Digitized by Google